

Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Pallagst, Karina (Ed.); Hartz, Andrea (Ed.); Caesar, Beate (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pallagst, K., Hartz, A., & Caesar, B. (Hrsg.). (2018). *Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (Arbeitsberichte der ARL, 20). Hannover: Verl. d. ARL.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57349-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière

Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender
Zusammenarbeit

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.)

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière

Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender
Zusammenarbeit

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Border Futures – Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Kooperation“ der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen / Rheinland-Pfalz / Saarland mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“
Leitung: Dr. Barbara Warner (warner@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 20
ISBN 978-3-88838-409-7 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-410-3 (Print-Version)
ISSN 2193-1542 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2018
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: S. Trockel, G. Rojahn, O. Rose
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein, H. Wegner

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Pallagst, Karina; Hartz, Andrea; Caesar, Beate (Hrsg.) (2018):
Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 20.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-40976>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Inhalt

<i>Stefan Köhler</i>	Vorwort	1
<i>Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar</i>	Einleitung: Border Futures – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland	4

Teil 1: Entwicklungspfade grenzüberschreitender Zusammenarbeit

<i>Beate Caesar, Karina Pallagst</i>	Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo	12
<i>Karina Pallagst, H. Peter Dörrenbächer, Thomas Weith</i>	Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance	28
<i>Andrea Hartz, Beate Caesar</i>	Die Großregion und die Oberrheinregion im Kurzporträt	41
<i>Gerd-Rainer Damm</i>	Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern	56

Teil 2: Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der integrativen Raumbetrachtung

<i>Karina Pallagst, Andrea Hartz</i>	Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen?	70
<i>Andrea Hartz</i>	Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung	88
<i>Petra Schelkmann</i>	Die Metropolitanisierungsstrategie der Großregion im Entstehen	115

Teil 3: Lebenswelten im Grenzraum

<i>Antje Schönwald, Annette Spellerberg, Florian Weber</i>	Grenzen – Identitäten – Heimat: Theoriegeleitete Annäherungen an Konstrukte und Konzepte im „grenzüberschreitenden“ Kontext	130
<i>Annette Spellerberg, Antje Schönwald, Katharina Engelhardt, Florian Weber</i>	Leben in Grenzregionen – „Wo kämen wir denn da hin?“	143
<i>Christian Wille, Ursula Roos</i>	Grenzüberschreitende Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze? Eine empirische Annäherung am Beispiel von Grenzpendlern und Wohnmigranten	168

Teil 4: Aktuelle Aktionsfelder in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

<i>Frank Baur, Barbara Dröschel</i>	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Aktionsfeld Energie	190
<i>Beate Caesar, Michael Heilmann, Jörg Saalbach, Werner Schreiner</i>	Grenzüberschreitender Öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU	207
<i>Jörg Saalbach</i>	Interregionale Kooperation im Rhein-Alpen- Korridor	232
<i>Kirsten Mangers, Julia Wohland</i>	Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion	248
<i>H. Peter Dörrenbächer</i>	Die Großregion: ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum?	286
<i>Patrice Harster, Frédéric Siebenhaar</i>	Aktionsfeld grenzüberschreitender Arbeitsmarkt: eine Priorität im Eurodistrikt PAMINA	303
<i>Franz Schafranski</i>	Nutzung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource in den Grenzräumen der Großregion und der Oberrheinregion	316

Teil 5: Ausblick: Border Futures – Auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit von Grenzregionen

<i>Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar</i>	Ausblick: Border Futures – Auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit von Grenzregionen	338
--	---	-----

Anhang

<i>Patrice Harster, Kristine Clev</i>	Die Gebietsreform in Frankreich	347
<i>Karina Pallagst</i>	Ausgewählte grenzüberschreitende Kooperationsformen und die INTERREG- Förderung in Europa	353
Kurzfassung / Abstract		362

Dr.-Ing. Stefan Köhler, Vizepräsident der ARL

Vorwort

Das Zusammenwachsen von Europa hängt maßgeblich davon ab, ob Grenzen abgebaut werden können und über nationale Grenzen hinaus eine zielgerichtete Zusammenarbeit erfolgt oder nicht. Welche besondere Rolle Grenzregionen dabei zukommt, wird aktuell ersichtlich am Beispiel der großen Flüchtlingsbewegungen aus dem Nahen Osten und Norden Afrikas. Grenzregionen sind nicht nur der „Rand“ der jeweiligen Nation und damit ein unter Umständen besonders „fragiler“ Wirtschafts- und Lebensraum, sondern sie sind gegebenenfalls, dann allerdings zumeist „nur“ temporär, auch ein Transitraum wie auch ganz allgemein ein Raum stetiger interkultureller Begegnung und nationen- bzw. völkerübergreifenden Austausches.

Mit der Bildung der Europäischen Union hat die Politik die „Scharnierfunktion“ von Grenzübereichern erkannt und sukzessive entsprechende Programme zur Praktizierung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit entwickelt. Das sogenannte INTERREG-Programm, inzwischen in der fünften Generation, ist ein leuchtendes Beispiel für Unterstützung und gezielte Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet, was die für Raumordnung und Raumentwicklung zuständigen Ebenen betrifft, vor allem über die Regionen statt. Eine wesentliche Rolle können hier die für die Regionalplanung zuständigen Regionalverbände bzw. regionalen Planungsträger einnehmen. Sie sind zuständig für raumordnerische Fragestellungen und sie sind es, die in Abstimmung mit ihren Ansprechpartnern in den angrenzenden Regionen grenzübergreifende regionale Entwicklungskonzepte entwerfen und auf den Weg bringen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Intensivierung einer solchen Zusammenarbeit zu bewusst geschaffenen spezifischen Organisationsformen, die dann für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig sind, führt. Beispiele hierfür sind die „Euregios“ an den West- und Ostgrenzen Deutschlands, die Internationale Bodensee Konferenz (IBK) in der Vierländerregion Bodensee oder die sogenannten Eurodistrikte. Vielerorts nehmen diese Organisationseinheiten wie auch die Planungsverbände gewollt eine Moderatorenrolle ein und bringen verschiedenste Akteure an einen Tisch und häufig – wenn auch nicht immer – auf einen gleichgerichteten Weg.

In der Raumordnungspolitik des Bundes wurde den Metropolregionen mit Beginn der 1990er Jahre zunächst eine besondere Bedeutung für die Wirtschafts- wie auch für die Regionalentwicklung zugesprochen. Vermutlich ungewollt und ein Stück weit auch unbewusst stellte das Modell der Metropolregion ein eher „binnenländisches“ Konzept nationaler Raumentwicklung dar, in dem Grenzregionen nicht bzw. zunächst deutlich „unterbelichtet“ vorkamen. Es waren anfangs einige wenige, dann später 11 Metropolregionen in Deutschland, die für Wachstum und Innovation und vor allem auch für Vernetzung sorgen sollten; dies sehr wohl auch mit einer internationalen und damit grenzübergreifenden Ausrichtung, die sich aber mehr an den Metropolräumen anderer Nationen orientieren sollte, wobei mit ihnen auch eine Vernetzung angestrebt werden sollte. Schlagwortartig illustriert wurden diese Räume mit Slogans wie „Metropolen – Laboratorien der Moderne“ oder „Metropolen – Motoren des Wachstums“.

Mit den von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2006 beschlossenen „Leitbildern und Handlungsstrategien zur Entwicklung von Deutschland“ fand die zu diesem Datum miteinander verschmolzene Metropolen- wie auch Wachstumsdiskussion ihren Höhepunkt und vorzeitigen Abschluss. Die Einführung dieser anders justierten und – aus heutiger Sicht kann man das so feststellen – pointiert auf den Punkt gebrachten „neuen“ Raumordnungspolitik und deren Strategie führte zu einer intensiven Diskussion auf allen Ebenen, von der Bundesraumordnung über die Landesplanung bis hin zur Regionalplanung wie auch zu einer Erörterung nicht nur in der Planungspraxis, sondern über die Praxis in die Politik wie auch Wissenschaft bis in die Gesellschaft hinein. Inhaltlich lässt sich diese Diskussion im Wesentlichen in drei Stränge untergliedern:

Die erste Diskussionsebene setzte sich mit den Aufgaben der Raumordnung und der Raumplanung auseinander und hierbei insbesondere mit der Frage zum (verbliebenen) Stellenwert des Postulats „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen“. Eine zweite Diskussionsebene befasste sich mit der Frage, ob eine nachhaltige Raumentwicklung, auch die von Metropolregionen, überhaupt dem Postulat von Wachstum unterworfen sein muss. Eine dritte Diskussionsebene widmete sich schließlich der Frage, wo und wie sich überhaupt Grenzregionen in den Leitbildern wiederfinden und welche Rolle diesen Räumen in Zukunft zuzuordnen ist bzw. zukommen soll.

Im Kontext mit der letztgenannten Diskussion und Erörterung zum Stellenwert von Grenzregionen ist es über verschiedene Aktivitäten und Initiativen – insbesondere aus dem Beirat beim damaligen BMVBS heraus – gelungen darauf hinzuwirken, dass die MKRO im Jahr 2010 eine „Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“ beschlossen hat. Die MKRO hat die Bedeutung von Grenzregionen – sie werden hier als grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume bezeichnet – damit anerkannt und ihnen eine wichtige Rolle im Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland zugesprochen. Als exemplarische Beispiele solcher Verflechtungsräume werden explizit hier benannt die Großregion SaarLorLux, die Euregio Maas-Rhein, der Oberrhein und die Bodenseeregion.

Auch die ARL hat sich in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten mit Grenzregionen in vielfältiger Art und Weise auseinandergesetzt. Eine Vielzahl von Publikationen in den verschiedenen Schriftenreihen wie auch intensive Behandlungen in Tagungen und Veranstaltungen legen davon ein beredtes Zeugnis ab. Zuletzt fand auf der Plenarsitzung 2014 in Karlsruhe eine zweitägige intensive Auseinandersetzung mit der europäischen territorialen Zusammenarbeit statt.

Eine besondere Rolle innerhalb der ARL kommt dabei den sieben Landesarbeitsgemeinschaften (LAGs) der Akademie zu, da jede von ihnen mindestens an einer bzw. mehreren deutschen Außengrenzen „platziert“ ist. Die LAGs setzten und setzen sich deshalb kontinuierlich und in vergleichsweise kurzen Abständen mit Themen, Problemen und Aufgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auseinander, sei es in Form

- einer generell raumordnerischen bzw. planerischen Betrachtungsweise oder unter dem Blickwinkel von Fachplanungen oder einzelner Fachthematiken,
- gesamthafter Betrachtungsansätze oder anhand einer Behandlung von Einzelbeispielen,
- einer praxisorientierten oder aber wissenschaftlich-theoretischen Betrachtung und Analyse.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland hat im Jahr 2013 beschlossen, eine Arbeitsgruppe unter dem Titel „Border Futures – Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit“ einzurichten. Die Leitung dieser Arbeitsgruppe hat Frau Prof. Dr.-Ing. Karina Pallagst vom Department International Planning Systems der Technischen Universität Kaiserslautern übernommen. Unter ihrer profunden Leitung hat die Arbeitsgruppe eine beachtliche, breit umfassende Aufarbeitung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Beispiel der Großregion SaarLorLux wie auch benachbarter metropolitaner Verflechtungsräume (z. B. Oberrhein/PAMINA) vorgenommen.

Die Beiträge der vorliegenden Publikation setzen sich von der Bundesraumordnung bis hin zur Großregion SaarLorLux sowohl unter theoretischen Bezügen als auch anhand der verschiedensten Aktionsfelder und sektoraler konkreter Aufgabengebiete mit dem Status quo wie auch insbesondere mit den anstehenden und zu lösenden Aufgaben und Problemen in grenzübergreifender Zusammenarbeit auseinander. In der vorliegenden Form gibt die Zusammentragung aller einzelnen Beiträge, die sowohl die Handschrift von Wissenschaftlern als auch von Praktikern trägt, den aktuellen „State of the Art“ zum Thema „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ wieder. Aus den einzelnen Beiträgen wird ersichtlich, welchen Stellenwert grenzüberschreitende Zusammenarbeit politisch wie auch speziell planerisch aufweist, welchen Aufgaben sie aktuell nachkommt, was sie hinsichtlich eines Abbaus von Grenzen und Barrieren zu leisten vermag und welche Themen respektive Probleme in näherer oder weiterer Zukunft es noch „anzupacken“ gilt.

Die LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland hat damit einen wichtigen Beitrag für die Darlegung der Erfordernis territorialer Zusammenarbeit geleistet und mit Sicherheit entsprechende Impulse für die Arbeit verschiedenster Akteurskreise vor Ort geliefert. Die Akademiearbeit generell wie auch die Arbeit anderer Landesarbeitsgemeinschaften dürfte von den Ergebnissen in erheblichem Maß profitieren.

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar

Border Futures – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland

Gliederung

- 1 Ansatzpunkte für Border Futures
- 2 Forschungsziele und forschungsleitende Fragestellungen
- 3 Vorgehensweise, Fokussierung und begriffliche Klärungen
- 4 Kurzbeschreibung der einzelnen Kapitel

Literatur

Kurzfassung

Ziel der Arbeitsgruppe (AG) „Border Futures“ war es, die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gebiet der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland zu beleuchten und zukünftige Entwicklungspfade aufzuzeigen. Einleitend werden in diesem Beitrag die Forschungsschwerpunkte erläutert und die Vorgehensweise wird beschrieben. Außerdem werden Begrifflichkeiten geklärt und es wird eine Übersicht zu den anderen Beiträgen des Sammelbandes gegeben.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Raumplanung – Raumentwicklung – Grenzraum – Grenzregion

Border Futures – Cross-border cooperation in the territory of the State Working Group Hessen/Rhineland-Palatinate/Saarland

Abstract

The aim of the working group Border Futures was to shed light on the development of cross-border cooperation in the territory of the Regional Working Group Hessen/Rhineland-Palatinate/Saarland and to indicate future paths of development. This paper presents the focuses of research and describes the approach taken. Terminology is also clarified and an overview of the other papers included in the volume is provided.

Keywords

Cross-border cooperation – spatial planning – spatial development – border area – border region

1 Ansatzpunkte für Border Futures

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist im Gebiet der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) kein neues Thema, ganz im Gegenteil: Die Beschäftigung mit grenzüberschreitenden Themen der Raumentwicklung fußt auf einer langen Tradition und vielfältigen Erfahrungen (Spehl 1983; Kistenmacher/Maier 1992). Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland grenzen direkt an die Staaten Frankreich, Luxemburg und Belgien; die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehört seit Jahrzehnten zum politischen Alltag. Die administrativen Grenzregionen wie die Großregion¹ oder die Oberrheinregion gehen jedoch weit über den engeren Grenzraum hinaus. Während die institutionellen Strukturen für eine Zusammenarbeit durch mehrstaatliche Abkommen sowie Organisationsformen geschaffen wurden, verändern sich die Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entsprechend den gesellschaftlichen Herausforderungen.

Zu tradierten Handlungsfeldern wie Mobilität und Pendlerströme oder wirtschaftsstrukturellen Transformationsprozessen kommen neue Anforderungen, u. a. einer neuen Energiepolitik und des demografischen Wandels, hinzu. Ebenso lassen sich zunehmende räumliche Polarisierungstendenzen erkennen (ESPON/University of Luxemburg 2010), die einerseits Fragen der Metropolisierung und andererseits der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten betreffen und letztendlich die Weiterentwicklung sowie Zukunftsfähigkeit der betroffenen Grenzümgebungen beeinflussen.

Maßgeblich geprägt wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zudem durch die europäische Kohäsionspolitik, die im Jahr 2014 in eine neue Programmperiode ging. Dies bedeutet eine Neuausrichtung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und ihre Projekte und Programme (BBSR 2012). Darüber hinaus bestehen im Bereich der Planungs- und Steuerungsinstrumente neuere Optionen, u. a. durch die Bildung von Europäischen Verbünden für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (Caesar 2015), deren konkrete Ausgestaltung jedoch vielfach unklar ist.

Die europäischen Metropolisierungstendenzen und die im Jahre 2006 verabschiedeten Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland, die das Konzept der Metropolregionen als neue Ebene des urbanen Systems in Deutschland etablierten, setzten gleichfalls Impulse für eine Überprüfung der Raumentwicklungspolitik in den Grenzregionen. So entstand, mit Unterstützung des Bundes und im Kontext zweier Modellvorhaben der Raumordnung, der Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (2016): Der IMeG hat sich zum Ziel gesetzt, Grenzregionen mit intensiven Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg sowie mit hohem Potenzial für Wachstum und Innovation auf nationaler wie europäischer Ebene besser zu positionieren.

Neben der instrumentellen Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird der Akteursebene mehr Bedeutung zugemessen.

2 Forschungsziele und forschungsleitende Fragestellungen

Ziel der AG „Border Futures“ war es, die praxisrelevante Thematik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit neueren Erkenntnissen der planungsrelevanten Grenzraumforschung im europäischen Kontext zu beleuchten. Zum einen sollten die Ergebnisse für die Grenzümgebungen im Gebiet der LAG nutzbar gemacht werden und zum anderen sollten

¹ Die Abkürzung „Großregion“ bezieht sich auf die „Großregion Saarland – Lorraine – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonne – Communauté Française de Belgique und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“ (offizielle Bezeichnung).

die Erfahrungen der grenzüberschreitenden Praxis, die im Gebiet der LAG gewonnen wurden, in einen breiteren fachlichen Diskurs zur Weiterentwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit eingebracht werden. Die Ausrichtung einer zukunftsorientierten grenzüberschreitenden Governance, neuer räumlicher Funktionalitäten sowie neuer Planungsinstrumente spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Möglichkeiten der derzeitigen Programmperiode der EU-Strukturpolitik für Grenzräume. Folgende Fragestellungen stehen im Vordergrund:

1. Welche aktuellen Theoriediskurse aus der Grenzraumforschung sind für Grenzräume relevant und welche Implikationen ergeben sich hieraus für die Grenzräume im Gebiet der LAG?
2. Welche Konzepte und Strategien werden für die territoriale Entwicklung von Grenzräumen und -regionen erarbeitet und entsprechen diese zeitgemäßer Planung (z. B. Metropolitane Grenzregionen, Praxis des Grenzgängers)? Welche Erkenntnisse lassen sich daraus für die Grenzräume im Gebiet der LAG ableiten?
3. Welche Aktionsfelder sind für Grenzräume im Spannungsfeld tradierter Problemlagen (z. B. Daseinsvorsorge, Arbeitsmärkte, Verkehrssituation) sowie neuer Herausforderungen (z. B. Energiewende, Kulturerbe) relevant?
4. Welche Chancen und Hemmnisse ergeben sich für eine integrierte territoriale Entwicklung aufgrund der spezifischen Situation von Grenzregionen und wie lassen sich diese gezielt nutzen bzw. überwinden?
5. Welche Handlungsempfehlungen lassen sich generell für eine zukunftsfähige grenzüberschreitende Zusammenarbeit und für die territoriale Entwicklung von Grenzräumen formulieren, unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Gebiet der LAG?

3 Vorgehensweise, Fokussierung und begriffliche Klärungen

Der Zielsetzung der Akademie folgend war der intensive Austausch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern in diesem Feld maßgeblich für die Formulierung gemeinsamer Fragestellungen, die kollektive Bearbeitung des Themas und die Vertiefung ausgewählter Aktionsfelder.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland zusammen und bezog zusätzlich weitere Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis (aus den betreffenden Grenzräumen) mit ein. Die AG-Mitglieder haben über einen Zeitraum von zwei Jahren in einem intensiven fachlichen Diskurs die laufende Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit aktuellen Herausforderungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen beleuchtet. Neben den regelmäßigen Treffen wurden in einem Planerforum der LAG wesentliche Zwischenergebnisse der AG-Arbeit präsentiert und mit einer breiteren Fachöffentlichkeit diskutiert.

Bereits zu Beginn der AG-Tätigkeit war es Konsens, dass das Themenspektrum der Arbeitsgruppe nicht umfassend alle Fragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit behandeln kann, da es sich um ein außerordentlich komplexes Thema handelt – dies hätte den Rahmen und die Kapazitäten der Arbeitsgruppe gesprengt. Daher wurden die Themen in einem Kick-off-Meeting zu Beginn des Arbeitsprozesses entsprechend eingegrenzt. Die vorliegende Publikation hat daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Außerdem sollte der zu untersuchende Grenzraum weitestgehend im Bereich des LAG-Gebietes liegen. Die Großregion und die Oberrheinregion wurden als Hauptunter-

suchungsgebiete definiert. Dies diene einerseits einer weiteren Fokussierung. Andererseits ist zu beachten, dass Grensräume unterschiedliche Charakteristika aufweisen und damit in ihrer (zukünftigen) Entwicklung nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar sind. Daher müssen die Ergebnisse dieser Studie im Lichte der spezifischen Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen der betrachteten Grensräume gesehen werden (s. Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Ebenso zeigte sich, dass das heterogene Feld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – wenn es als gemeinsames Forschungsfeld aufbereitet werden soll – einiger begrifflicher Klärungen sowie der Festlegung auf gemeinsame inhaltliche Ankerpunkte bedarf, die nachfolgend kurz erläutert werden:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Begriffe „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ bzw. „Grenzüberschreitende Kooperation“ werden als Synonyme betrachtet. Die transnationale oder interregionale Zusammenarbeit sind nicht expliziter Gegenstand der Untersuchung, berühren aber in einigen Fällen wichtige Aktionsfelder wie beispielsweise Mobilität (s. z. B. Beitrag Saalbach in diesem Band).

Territoriale Dimension

Ausgehend vom fachspezifischen Kontext der Untersuchung liegt der Fokus auf der territorialen Dimension grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Damit rückt die Auseinandersetzung mit der Raumentwicklung und der räumlichen Planung (z. B. raumrelevante Konzepte und Planungen) in den Vordergrund. Die Thematik erstreckt sich auf eindeutig raumrelevante Bereiche, wozu u. a. Energie, Verkehr und Arbeitsmarkt zählen. Bereiche, die zwar Gegenstand grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind, aber nicht primär raumplanerischen Bezug aufweisen, werden nicht behandelt (Steuerwesen, Kriminalität etc.). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird im Rahmen der Untersuchung auf die Kooperation in einem funktionalen Grenzraum bzw. einer verfassten Grenzregion eingegrenzt.

Untersuchung der Chancen und Hemmnisse sowie der Zukunftsfähigkeit

Um eine Kohärenz zwischen den einzelnen Teilkapiteln herzustellen, haben sich die AG-Mitglieder darauf geeinigt, Chancen und Hemmnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die die Zukunftsfähigkeit in den einzelnen Themen- und Aktionsfeldern maßgeblich beeinflussen, vertieft zu betrachten und mit Blick auf die Formulierung von Empfehlungen auszuwerten. Hierdurch wird gewährleistet, dass bei der Bearbeitung der jeweiligen Themen nicht nur der Status quo dargestellt, sondern auch zielgerichtet und perspektivisch gearbeitet wird.

Sprache

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bedeutet in der Regel, sich in einem multilingualen Kontext zu bewegen, gleichzeitig ist es aber erforderlich, sich für die Aufbereitung in einer Publikation einen stringenten Rahmen zu setzen. Ausgehend vom Kontext der Akademie sowie der LAG ist die Arbeitssprache der AG und der Publikation Deutsch. Wird Bezug auf Gesetze, Planungen, Organe, Orte etc. in Frankreich, Belgien und Luxemburg genommen, werden diese in der Originalsprache genannt.

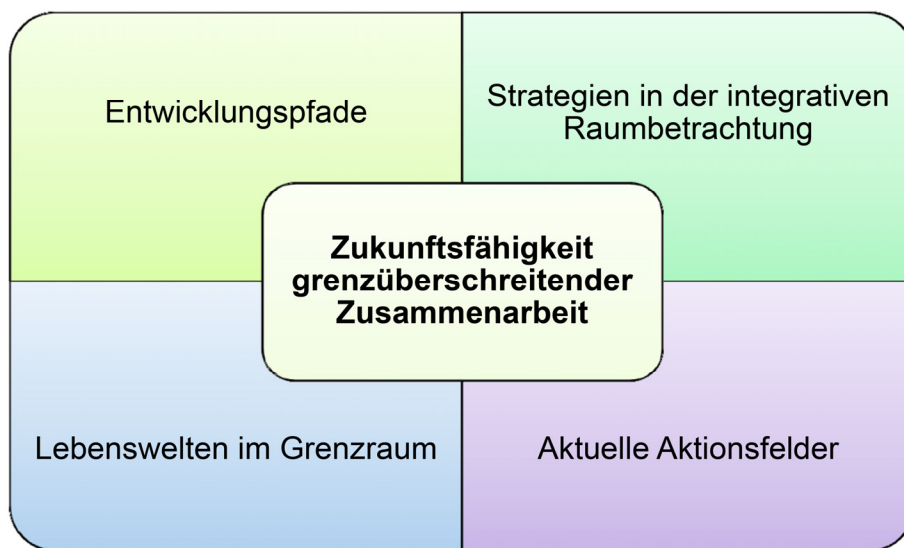
Weiterführende Klärungen, die die Teilräume und deren Abgrenzung betreffen, sind in Kapitel 1 enthalten.

Die verschiedenen Themen der AG „Border Futures“ wurden in den Kapiteln dieser Publikation aufbereitet und werden nachfolgend kurz skizziert.

4 Kurzbeschreibung der einzelnen Kapitel

Die Veröffentlichung untersucht die Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit in vier Schwerpunktbereichen (s. Abbildung 1).

Abb. 1: Aufbau der Veröffentlichung



Quelle: Eigene Darstellung

Im **ersten** Teil der Publikation werden die Entwicklungspfade, theoretischen Ankerpunkte sowie Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umrissen.

Hierbei geben **Beate Caesar** und **Karina Pallagst** zunächst eine Übersicht über Ausgangslage und Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Dabei wird unter anderem auf Förderinstrumente eingegangen. Außerdem werden generelle Herausforderungen und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit sowie Besonderheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der räumlichen Planung erörtert.

Daraufhin zeigen **Karina Pallagst**, **Peter Dörrenbächer** und **Thomas Weith** den Einfluss von europäischer Integration, Regionalismus und Governance auf die Entwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und deren Bedeutung für die europäische Raumentwicklung auf.

Andrea Hartz und **Beate Caesar** stellen anschließend die Großregion und die Oberrheinregion kurz vor, da diese das LAG-Gebiet der Arbeitsgruppe betreffen und schwerpunktmäßiges Untersuchungsgebiet waren.

Abgerundet wird der erste Teil durch **Gerd-Rainer Damm** mit einer konkreteren Darstellung der Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die im

Rahmen von Befragungen mit Handlungsträgern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion herausgearbeitet wurden.

Der **zweite** Teil der Publikation beschäftigt sich in drei Beiträgen mit Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kontext einer integrativen Raumentwicklung.

Karina Pallagst und **Andrea Hartz** beleuchten im ersten Beitrag die Bedeutung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Raumplanung und zeigen die unterschiedlichen Planungsstile derjenigen Nationalstaaten auf, die in der Großregion und am Oberrhein vertreten sind. Außerdem wird ein Überblick über die eigens für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entworfenen Planungsinstrumente in den beiden Grenzregionen gegeben.

Anschließend stellt **Andrea Hartz** das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen vor. Hierbei geht sie auf raumstrukturelle Merkmale, Metropolisierungsstrategien und Steuerungsformen ein. Weiterhin wird diskutiert, welche Rolle die Raumplanung in diesem Kontext übernehmen kann. Abschließend werden Zukunftschancen der Entwicklung von grenzüberschreitenden Metropolregionen skizziert.

Petra Schelkmann greift den Beitrag zu Metropolitanen Grenzregionen auf und beschreibt den Prozess der Großregion in ihrem Bestreben, eine grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion (GPMR) zu entwickeln.

Der **dritte** Themenblock untersucht den Grenzraum als Lebensraum. Zunächst werden von **Antje Schönwald**, **Annette Spellerberg** und **Florian Weber** theoretische Konzepte und Bezüge zwischen Grenzen, Identitäten und Heimatempfinden eingeführt. Am Beispiel der Großregion werden vorherrschende Identitätsbezüge zu diesem Grenzraum aufgezeigt.

Im zweiten Beitrag wenden sich **Annette Spellerberg**, **Antje Schönwald**, **Katharina Engelhardt** und **Florian Weber** den Wahrnehmungen der Grenze und dem Heimatempfinden in grenzüberschreitenden Räumen zu. Die Erkenntnisse basieren auf einer Erhebung in vier Zwillingsorten an nationalstaatlichen Grenzen innerhalb der Großregion.

Christian Wille und **Ursula Roos** geben in ihrem Beitrag eine Übersicht zum grenzüberschreitenden Alltag an der luxemburgischen Grenze. Aufgrund sozialer Kontakte und Alltagspraktiken von Grenzpendlern und Wohnmigranten dies- und jenseits der Grenze argumentieren sie, dass an der Luxemburger Grenze eigene grenzüberschreitende Lebenswelten entstehen.

Im **vierten** Teil werden aktuelle Aktionsfelder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beleuchtet.

Energie ist ein potenzielles grenzüberschreitendes Aktionsfeld. **Frank Baur** und **Barbara Dröschel** berichten in diesem Beitrag von Strategien und Projekten zur Energiepolitik innerhalb der Großregion.

In den meisten Grenzregionen bestehen vielfältige Barrieren im grenzüberschreitenden Verkehr, die es zu überwinden gilt. **Beate Caesar** und **Jörg Saalbach** berichten über EU-politische Ziele und Instrumente und untersuchen deren Einfluss auf ausgewählte Grenzverkehre. Dies wird ergänzt von **Michael Heilmann** und **Werner Schreiner** mit Erfahrungen im grenzüberschreitenden Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass.

Im darauffolgenden Beitrag beschreibt **Jörg Saalbach** seine Erfahrungen in der grenzüberschreitenden transnationalen Zusammenarbeit entlang der Rheinschiene im Rah-

men des Projektes CODE24. Die Kooperation zu den Themen Verkehr und Raumentwicklung wurde als INTERREG-Projekt gestartet und durch die Gründung eines EVTZ nun verstetigt.

Der Bereich Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzregionen stellt laut **Kirsten Mangels** und **Julia Wohland** ein potenzielles Aktionsfeld für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar. Allerdings bestehen besondere Herausforderungen aufgrund unterschiedlicher administrativer Systeme und Zuständigkeiten, um die Sicherung der Daseinsvorsorge grenzüberschreitend zu gewährleisten. Am Beispiel der Großregion wird diese Problematik aufbereitet.

Peter Dörrenbächer beschreibt die Bedeutung grenzüberschreitender Berufsbildung in Grenzregionen vor dem Hintergrund aktueller Trends sowie wirtschaftlicher Unterschiede zwischen den nationalen Teilräumen. Bisherige und zukünftige Bestrebungen zwischen dem Saarland und Lothringen werden aufgezeigt und die darin enthaltenen Potenziale skizziert.

Patrice Harster und **Frédéric Siebenhaar** präsentieren Strategien, Projekte und Erfahrungen des Eurodistriktes PAMINA zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts und zum Abbau von Barrieren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Im Beitrag von **Frank Schafranski** werden Kulturerbe und Tourismus als potenzielle gemeinsame Entwicklungsfaktoren von Grenzregionen diskutiert. Dabei werden neben EU-Förderprogrammen Projektbeispiele innerhalb der Großregion sowie der Oberrheinregion präsentiert.

In einer Schlussbetrachtung diskutieren die Herausgeberinnen **Karina Pallagst**, **Beate Caesar** und **Andrea Hartz** die Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Interreg B. Hintergrundpapier zur neuen Strukturfondsperiode 2014–2020.
http://www.europa-foerdert-kultur.info/fileadmin/Europa_foerdert_Kultur/EfK_Regionale_Entwicklung/Hintergrundpapier_Strukturfonds_2014-2020_1_.pdf (31.01.2017).
- Caesar, B. (2015): European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs): Applicability in the Transnational and Interregional Cooperation – The example of Network-EGTCs.
<https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/index/index/docId/4047> (31.01.2017).
- ESPON; University of Luxemburg (eds.) (2010): METROBORDER: Cross-border Polycentric Metropolitan regions. Interim Report. Luxemburg.
- IMeG – Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2016): Website des Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen.
<http://www.metropolitane-Grenzregionen.eu> (31.01.2017).
- Kistenmacher, H.; Maier, W. (1992): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Raumplanung am Oberrhein zwischen Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Elsaß sowie Basel-Stadt und -Landschaft. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 188.
- Spehl, H. (1983): Probleme räumlicher Planung und Entwicklung in den Grenzräumen an der deutsch-französisch-luxemburgischen Staatsgrenze. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 149.

Autorinnen

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und im Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus-Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing.Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation. Mitgliedschaften u. a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969), ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think-Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des *Center for Border Studies* der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Beate Caesar, Karina Pallagst

Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo

Gliederung

- 1 Einleitung: Grenze als Ausgangspunkt und Forschungsgegenstand
- 2 Entwicklungspfade und aktueller Stand
- 3 Herausforderungen und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit
- 4 Besonderheiten in der grenzüberschreitenden räumlichen Planung
- 5 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Entwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und ihrer aktuellen Ausgangslage. Dabei geht er unter anderem auf Förderinstrumente ein und beschreibt Herausforderungen und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Abschließend werden Besonderheiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der räumlichen Planung diskutiert.

Schlüsselwörter

Grenze – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Raumplanung – Herausforderungen – Chancen

Development paths for cross-border cooperation and the status quo

Abstract

This paper is concerned with the development of cross-border cooperation and its current situation. The discussion includes consideration of funding instruments and describes challenges and opportunities of cross-border cooperation, before finally turning to specific features of cross-border cooperation within spatial planning.

Keywords

Border – cross-border cooperation – spatial planning – challenges – opportunities

1 Einleitung: Grenze als Ausgangspunkt und Forschungsgegenstand

Grenzregionen sind Bereiche von hoher raumstruktureller Relevanz für ein Land wie Deutschland, das Grenzen zu neun Nachbarstaaten aufweist. Aufgrund von neuen raumrelevanten Herausforderungen, wie dem demografischen Wandel und der Energiewende, sowie aufgrund von Herausforderungen vonseiten der EU, wie territorialer Kohäsion, verändern sich Rahmenbedingungen sowie die daraus resultierenden planerischen Erfordernisse und Handlungsbedarfe für Grenzräume ständig. Obwohl die nationalstaatlichen Grenzen der EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor bestehen und die Souveränität der Staaten unterstreichen, haben EU-weite Vereinbarungen zu einem Abbau von Grenzbarrieren – zum Beispiel durch die Abschaffung von Grenzkontrollen aufgrund des Schengener Abkommens – geführt. Ein weiteres Beispiel für den Abbau von Grenzen sind die vier Grundfreiheiten – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und der freie Kapital- und Zahlungsverkehr –, welche im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgeschrieben wurden. In diesem Zusammenhang wird in der Forschung von einem Wandel der Grenzen von strikten Barrieren zu eher indirekten Filtern gesprochen, da die Mitgliedsstaaten nach wie vor eigenständig sind, aber das Überschreiten der Grenze vereinfacht wurde. Es wird davon ausgegangen, dass der wachsende Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten und zunehmende grenzüberschreitende Kooperationen, deren Entwicklung im nächsten Abschnitt genauer beschrieben wird, zu einer Angleichung der nationalen Systeme führen. Außerdem können Grenzen auch als Kontaktmöglichkeiten zu den Nachbarstaaten angesehen werden (O'Dowd 2001; Deppisch 2007; Ratti 1993).

Zum derzeitigen Stand (Mitte 2016) haben aufgrund der Flüchtlingskrise in Europa die innereuropäischen Grenzen in vielen Fällen jedoch wieder neue Brisanz erlangt. Teilweise wurden nach jahrelangem mühevollen Abbau der Grenzen wieder räumliche Barrieren errichtet und Grenzkontrollen eingeführt, was auch zu mentalen Grenzziehungen geführt hat. Dies bringt erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf grenzüberschreitende Kooperation mit sich, da insgesamt Rückschritte in der Zusammenarbeit befürchtet werden.¹

Aus politisch-administrativer Sichtweise ist eine Grenze lediglich ein Ort, an dem administrative Einheiten zusammentreffen. Wenn die Ursprünge von Grenzen betrachtet werden, so sind sie grundlegend verankert in historischen Kontexten, oft mit symbolischer Bedeutung. Hier muss angemerkt werden, dass sich diese Bedeutung im Verlauf der Zeit verändern kann, wie es beispielsweise nach dem Fall des Eisernen Vorhangs geschehen ist. Becker-Marx bemerkte bereits 1992: „Grenzen sind nie willkommen – sie sind oft zerstörend, manchmal schmerzvoll. Wo sie auftauchen, trennen sie Nachbarn und meist sind die Unterschiede zwischen diesen Nachbarn geringer als diejenigen zwischen den Systemen, die sie trennen“ (Becker-Marx 1992).

Einführend wird in diesem Teil zunächst dargestellt, welche unterschiedlichen Ansprüche heute an Grenzen als Aktionsfeld gestellt werden.² Dazu werden die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa und der aktuelle Stand beschrieben. Abschließend wird auf die Herausforderungen, Barrieren und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit hingewiesen und dabei insbesondere auf das Themenfeld Raumplanung Bezug genommen.

¹ Dies wurde bereits anlässlich des ARL-Planerforums am 15.09.2015 in Mannheim diskutiert.

² Grenzraumforschung umfasst heute ein weites Forschungsfeld und bezieht sich auf politisch-administrative, gesellschaftliche sowie räumliche Aspekte.

2 Entwicklungspfade und aktueller Stand

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entwickelten sich erste grenzüberschreitende Kooperationen im heutigen Sinne. Ziel dieser Kooperationen war es unter anderem, das Risiko eines weiteren Kriegsausbruches zu verringern (Görmar 2002: 51 f.).

Eine der ersten grenzüberschreitenden Regionen ist die EUREGIO, die seit 1958 an der deutsch-holländischen Grenze existiert (Perkmann 2003: 154). Sie war für viele danach entstandene grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen ein wichtiges Vorbild. Gemeinsame kulturelle und geografische Eigenschaften der nationalen Teile des Grenzraumes sowie enge grenzüberschreitende Beziehungen förderten die frühzeitige Aufnahme einer Kooperation (Hoffschulte 1992: 479).

In den 1970ern wurden erste Dachverbände zur Vernetzung und Interessenswahrnehmung von Grenzregionen bzw. zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gegründet, wie die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) (Görmar 2002: 52). Ziel dieser Arbeitsgemeinschaft war es, insbesondere Lösungen für die benachteiligte Lage von Grenzregionen zu finden und Grenzregionen die Möglichkeit zu bieten, sich auszutauschen. Außerdem sollten die nationale und die europäische Ebene bezüglich des Ausbaus grenzüberschreitender Kooperation beraten werden (Malchus 1978: 8 ff.).

Seit den 1970er Jahren unterstützt auch der Europarat die grenzüberschreitende Kooperation zwischen regionalen und lokalen Akteuren in Europa. Es sollten Instrumente für die grenzüberschreitende Kooperation entwickelt werden, die Probleme der Kooperation aufgrund unterschiedlicher nationaler Gesetzgebungen durch flexiblere Regelungen und vereinfachte Kooperationsprozesse aufheben sollten. In Zusammenarbeit mit der AGEG wurde 1980 die „Madrid Outline Convention“ entwickelt. Alle Länder, die dieser Konvention bisher zugestimmt haben, verpflichteten sich, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu unterstützen. Dies sollte es ermöglichen, eine rechtlich basierte grenzüberschreitende Organisation zu gründen. Zusätzlich waren noch bilaterale Abkommen zwischen den Nachbarstaaten nötig, um diese Art von grenzüberschreitender Organisation zu schaffen, sodass erst mit Beginn der 1990er Jahre erste rechtlich basierte Kooperationen gegründet wurden (Halmes 2002: 19).

Das gestiegene Bewusstsein über grenzüberschreitende Auswirkungen von weltweiten Trends wie unter anderem dem Klimawandel, das bspw. über die Studie „Europe 2000“ der Europäischen Kommission forciert wurde, führte zur Ausweitung von grenzüberschreitenden Kooperationen vor allem im Bereich der Raumplanung (Europäische Kommission 1991: 3 f.).

Parallel dazu lief die INTERREG-Initiative der Europäischen Kommission an. Ursprünglich sollte sie konkret die Schaffung genau dieser oben angesprochenen grenzüberschreitenden Organisationen unterstützen, die als juristische Personen administrative Aufgaben im öffentlichen Dienst ausüben sollten. Dieser Ansatz wurde jedoch nicht direkt weiterverfolgt (Engl/Woelk 2011: 6). Erst mit der Einführung des Instruments des „Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) im Jahr 2007 wurde eine solche europäische Rechtsform (siehe Beitrag Saalbach in diesem Band) geschaffen (Deppisch 2007: 53).

Die INTERREG-Initiative, die im Jahr 1990 nach einer vorgeschalteten Pilotphase startete, konzentrierte sich auf die finanzielle Unterstützung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Schäfer 2003: 116), um die europäische Kohäsion und die wirtschaftliche

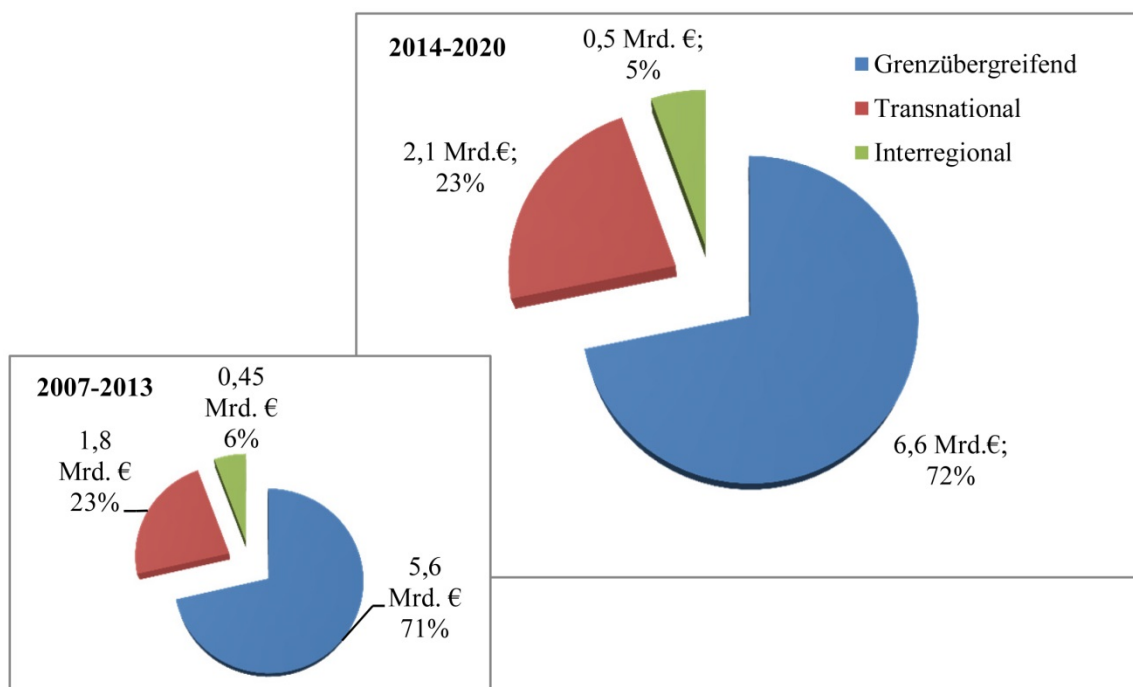
Entwicklung der Regionen voranzutreiben. Außerdem sollten andere europäische Politiken umgesetzt werden, indem Kooperationsthemen vorgegeben wurden, zu denen dann Kooperationsprojekte finanziell unterstützt wurden (Millan 1994: 21). Die finanzielle Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist bis heute wichtiges Rückgrat der Kooperation (Chilla 2015).

Mit finanzieller Unterstützung durch die Europäische Union hat die Anzahl der grenzüberschreitenden Kooperationen stark zugenommen. Vorher waren viele zentral organisierte Staaten sehr zurückhaltend, Kompetenzen an lokale und regionale Grenzümgebungen zu übertragen. Für Regionen und Gemeinden in föderalistisch organisierten Staaten wie Deutschland war es zu dieser Zeit daher in der Regel einfacher, grenzüberschreitende Kooperationen durchzusetzen (Perkmann 2003: 166 f.).

Die europäische Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelte sich über die Jahre weiter und unterstützt seit 1997 auch Kooperationen in größeren Gebieten wie dem Ostseeraum in der sogenannten transnationalen Zusammenarbeit, sowie seit dem Jahr 2000 in der interregionalen Zusammenarbeit zwischen räumlich nicht benachbarten Städten und Regionen. Der Großteil der Mittel (5,6 Milliarden Euro) fließt jedoch weiterhin in die Zusammenarbeit von Grenzräumen (Europäische Kommission 2014).

Im Jahr 2007 wurde die INTERREG-Initiative unter dem Titel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ ein politisches Ziel der europäischen Kohäsionspolitik, neben den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Ritter/Fürst 2009: 146 ff.). In der derzeitigen Förderperiode 2014–2020 besteht das Ziel der „Europäischen Territorialen Zusammenarbeit“ fort neben dem neuen Ziel „Investieren in Wachstum und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 2015c: 15).

Abb. 1: Fördermittelanteile der ETZ-Programme in Prozent und absolut



Quelle: Europäische Kommission (2015a)

Viele grenzüberschreitende Kooperationen werden von EU-Fördergeldern im INTERREG-Programm unterstützt. Dies gilt insbesondere für zeitlich begrenzte Kooperationsprojekte. Im aktuellen Förderzeitraum (2014–2020) stellt die EU rund 9,2 Mrd. Euro im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit zur Verfügung. Der größte Anteil kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zugute – d.h. Projekten der INTERREG A-Kooperationsräume, die grenznachbarschaftliche Räume umfassen. In die transnationale Zusammenarbeit beispielsweise, deren Kooperationsräume großräumiger definiert sind, fließen deutlich weniger Gelder (siehe Abb. 1) (Europäische Kommission 2015a).

Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, sind im Vergleich zur letzten Förderperiode die Anteile der drei ETZ-Programme fast gleich geblieben bei einem parallelen Anstieg der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Die Finanzmittel werden zur Förderung von Projekten in 60 Grenzregionen eingesetzt (Europäische Kommission 2015a). Deutschland ist aktuell an 13 grenzüberschreitenden Programmregionen beteiligt (siehe Abb. 2).

Die EU-Verordnung zur Europäischen Territorialen Zusammenarbeit gibt eine thematische Konzentration vor. In der aktuellen Förderperiode müssen die Programmräume sich auf maximal vier Schwerpunkte beschränken, die sie aus 11 verschiedenen Zielen zusammenstellen können (Europäische Kommission 2015b):

- „1. Ausbau von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation
2. Verbesserung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie ihrer Nutzung und Qualität
3. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU
4. Unterstützung der Umstellung auf eine CO₂-arme Wirtschaft
5. Anpassung an den Klimawandel, Risikoprävention und -management
6. Umweltschutz und effiziente Nutzung von Ressourcen
7. Förderung eines nachhaltigen Verkehrs und Verbesserung von Netzwerkinfrastrukturen
8. Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität von Arbeitnehmern
9. Förderung der sozialen Eingliederung sowie Bekämpfung von Armut und Diskriminierung
10. Investitionen in Aus- und Fortbildung und lebenslanges Lernen
11. Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung“

Im grenzüberschreitenden Kooperationsraum Großregion (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band) wird ein Schwerpunkt auf die Bereiche innovative Wettbewerbsfähigkeit (Priorität 1), Umweltschutz (Priorität 6), Arbeitsmarkt (Priorität 8), sowie Soziales (Priorität 9) gelegt (INTERREG Großregion 2015).

Abb. 2: INTERREG V A (Grenzüberschreitende Zusammenarbeit) – Beteiligung in Deutschland³



INTERREG V A Fördergebiete 2014-2020 nach ETZ Verordnung Art. 3

- | | |
|--|--|
| Deutschland-Dänemark | Österreich-Deutschland/Bayern (Bayern-Österreich) |
| Polen-Dänemark-Deutschland-Litauen-Schweden (SOUTH BALTIC) | Deutschland-Österreich-Schweiz-Liechtenstein (Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein) |
| Deutschland/Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polen | Frankreich-Deutschland-Schweiz (Oberrhein) |
| Deutschland/Brandenburg-Polen | Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg (Großregion) |
| Polen-Deutschland/Sachsen | Belgien-Deutschland-Niederlande (Euregio Maas-Rhein) |
| Deutschland/Sachsen-Tschechische Republik | Deutschland-Niederlande |
| Deutschland/Bayern-Tschechische Republik | |

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung Europa, Grundlage Durchführungsbeschluss der Kommission vom 16.6.2014 - C(2014) 3898 final - Anhang 1 Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing, Regionen NUTS 3 Bearbeitung: L. Bradler

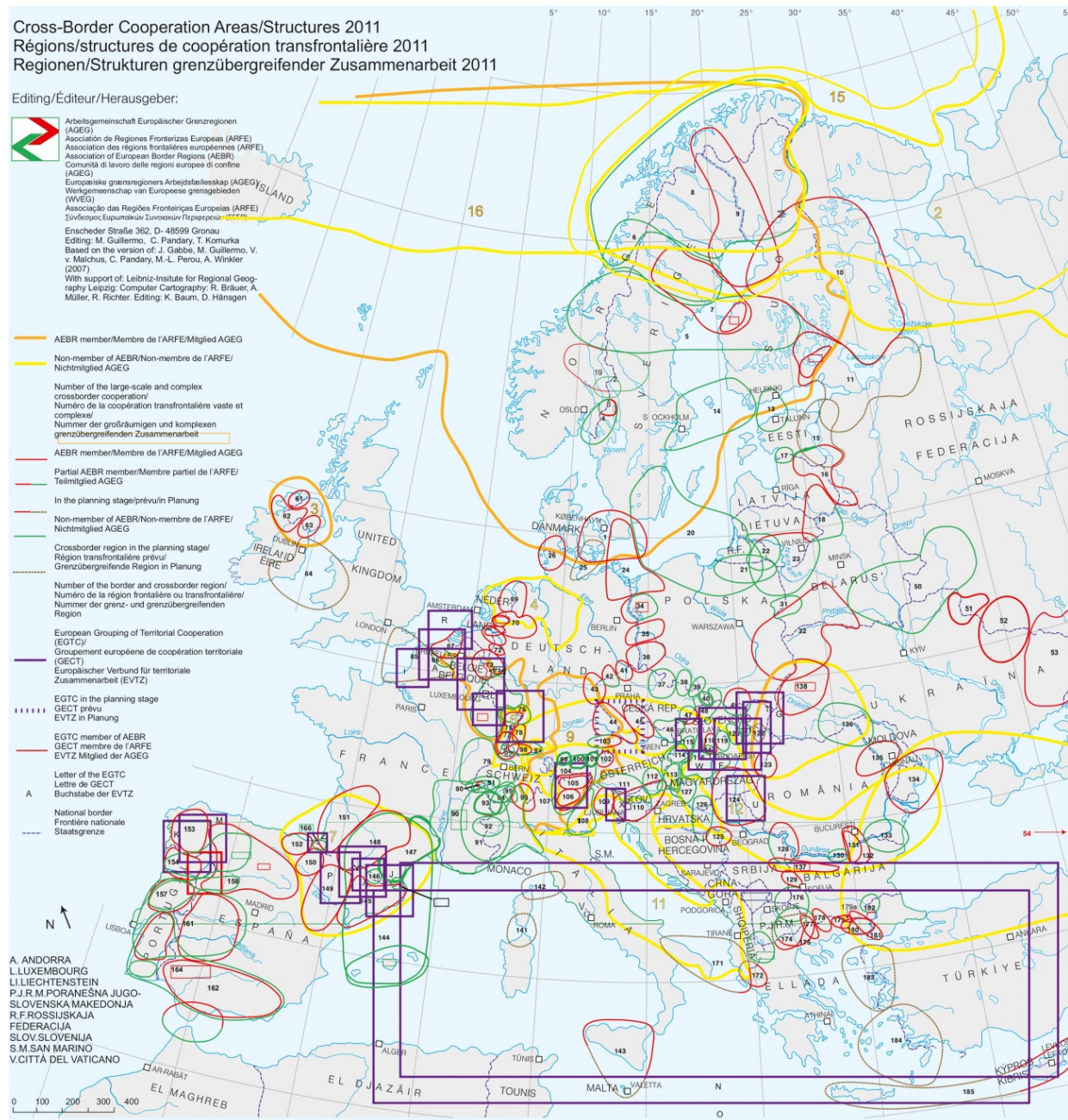
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014)

³ Die räumlich-zusammenhängenden INTERREG A-Programme sind in unterschiedlichen Farben dargestellt. Schraffierte Gebiete liegen gleichzeitig in mehreren Programmräumen.

Die Oberrheinregion (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band) sieht die innovative Wettbewerbsfähigkeit auch als Priorität vor. Ansonsten kombiniert sie hingegen die Prioritäten Verkehr und Umweltschutz (Priorität 6 und 7) in einem Ziel, sowie die Prioritäten Arbeitsmarkt und KMU⁴ (3 und 8). Außerdem soll in einem vierten Schwerpunkt die Verwaltungszusammenarbeit unterstützt werden (Priorität 11) (INTERREG Oberrhein 2014).

Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der beiden Kooperationsräume zeigt die Vielfältigkeit der Kooperationsmöglichkeiten trotz der angestrebten thematischen Konzentration.

Abb. 3: Stand der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa in 2011



Quelle: AGEG (2011)

⁴ KMU = Kleine und mittlere Unternehmen.

Mittlerweile gibt es 185 kooperierende Grenzregionen (siehe Abb. 3). und über 55 EVTZs (Ausschuss der Regionen 2017). Wie Jens Kurnol vom BBSR anlässlich des ARL Planerforums ausführte, variieren die Eigenschaften von Grenzregionen innerhalb der EU sehr stark. Einziges Abgrenzungsmerkmal sei die Durchtrennung einer Region von einer nationalstaatlichen Grenze. Grund für die grenzregionalen Unterschiede ist unter anderem die Kooperationstradition, die unterschiedlich stark ausgeprägt ist. In einigen Grenzregionen stellte die EU-Förderung einen wesentlichen Anreiz für die Regionsbildung dar. Andere Regionen wie die EUREGIO blicken auf langjährige Erfahrungen zurück. In dieser Zeit konnten sich stabile, oft kommunal getragene Kooperationsstrukturen und ein vertrauter Umgang zwischen den involvierten Akteuren entwickeln (Perkmann 2007a: 259, 2007b; O'Dowd 2002: 111 ff.).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird in unterschiedlichen Kooperationsstrukturen organisiert. Dazu gehören insbesondere EVTZs als neue Rechtsform (siehe Beitrag Saalbach in diesem Band), aber auch grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände (Karlsruher Abkommen), Arbeitsgemeinschaften, Eurodistrikte, Euroregionen, europäische wirtschaftliche Interessensvereinigungen (EWIV), Euroregionale Kooperationsverbünde (Madri der Rahmenübereinkommen) und Konsortien für eine europäische Forschungsinfrastruktur (ERIC) (Caesar 2015: 177 ff.). Der EVTZ ist jedoch bisher das einzige europäische rechtliche Instrument zur Unterstützung und Sicherung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Chilla 2015).

Trotz der langjährigen Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der damit vorhandenen Erfahrung sowie vielfältiger finanzieller Unterstützung und einer großen Auswahl an Kooperationsformen bestehen nach wie vor Herausforderungen und Barrieren, die im nächsten Kapitel beschrieben werden. Außerdem werden die Möglichkeiten, die aufgrund eines grenzüberschreitenden Austausches bestehen, beleuchtet.

3 Herausforderungen und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Für Personen, die in Grenzregionen leben und Grenzen überschreiten, stellt eine Grenze gewissermaßen einen Raum für Möglichkeiten dar. In diesem Zusammenhang profitiert die „Border Society“ von den im Grenzraum bestehenden Unterschieden und räumlichen Disparitäten und macht sich die daraus resultierenden Chancen zunutze (Martinez 1994). Die Kohäsionspolitik fördert das Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten und zielt darauf ab, die Disparitäten zwischen den Ländern zu verringern. Jedoch sind es auch gerade die Disparitäten, die es interessant machen, die nationalen Grenzen zu überschreiten und von den jeweils anderen Möglichkeiten zu profitieren. Daher sollte auch die Eigenart von Grenzräumen gefördert werden. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass die Unterschiede zwischen Grenzregionen auch nicht zu groß sein dürfen, da diese sonst auch abschreckend wirken können (Spierings/van der Velde 2013: 1 ff.).

Auf der anderen Seite können von Grenzöffnungen auch Ängste ausgehen: Starke ökonomische Disparitäten zwischen zwei aneinandergrenzenden Ländern können bei einer Öffnung der Grenzen unter anderem Befürchtungen vor starken Migrationsschüben und erhöhtem wirtschaftlichen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt schüren (Medve-Bálint 2013: 154) und somit die Einstellung gegenüber einer Kooperation verschlechtern.

Um die Trennungswirkung von Grenzen abzubauen ist mehr nötig, als nur die physischen Grenzen zu öffnen. Es müssen Raumbeziehungen aufgebaut werden, die durch

die Grenzziehung unterbrochen wurden. Dazu ist die Abstimmung von Interessen und Einstellungen eine Voraussetzung. Eine Grenze bewirkt nicht nur eine physische Trennung eines Raumes, sondern auch, besonders bei langfristiger Trennung, eine unterschiedliche kulturelle, mentale und soziale Entwicklung der Grenzbevölkerung. Dieser Unterschied ist nach einer Wiederöffnung der Grenze nicht einfach abzubauen und bedingt einen langwierigen Prozess, was eine grenzüberschreitende Kooperation erschweren kann (Haselsberger 2014: 522).

Chancen, Möglichkeiten und Herausforderungen der Grenzüberwindung erfordern ein Regelwerk, durch das die Bewegung von Personen und Gütern gesteuert, kontrolliert und diskutiert wird. Wird der EU- Kontext betrachtet, sind Grenzen seit der Schaffung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993 im Verlauf der Zeit mehr und mehr durchlässig geworden und erlauben nicht nur einen verstärkten Fluss von Personen und Gütern, sondern auch die Wiederherstellung nachbarschaftlicher Strukturen (Pallagst 1995).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll den regionalen Austausch beleben und somit multinationale Grenzregionen festigen (Schönweitz 2013: 127).

Eine weitere Chance einer Kooperation ist die Bündelung von Ressourcen, um grenzüberschreitenden Problemlagen zu begegnen, zum Beispiel bei der Sicherstellung der Nahversorgung. Zudem kann von Erfahrungen und bewährten Lösungen der Partner profitiert werden (Medve-Bálint 2013: 150 f.). Räumliche Herausforderungen machen meist nicht an den nationalen Grenzen halt, wie die Umweltbelastung eines grenzüberschreitenden Gewässers oder eine unzureichende Infrastruktur. Durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit können die Probleme gemeinsam angegangen werden und durch zusammen finanzierte Aktionen nachhaltig behoben werden (Pallagst 1995: 37 f.). Gerade Investitionen, die den Grenzraum betreffen, zum Beispiel in Verkehrsinfrastruktur, sollten koordiniert werden, um sicherzustellen, dass auf der anderen Seite der Grenze keine widersprechenden Projekte stattfinden. Um die Funktionsfähigkeit von Nahversorgungsinfrastruktur sicherzustellen sollte diese auf der anderen Seite der Grenze mitangeschlossen werden (Dick 1991: 452). Durch eine Abstimmung des Dienstleistungsangebotes können Grenzbewohner von einem sich ergänzenden Angebot profitieren. So kann gerade in ländlichen peripheren Räumen einer Abwanderung der Bevölkerung wegen mangelnder Services vorgebeugt werden (Dick 1991: 457).

Im Rahmen von grenzüberschreitender Zusammenarbeit können Strategien sowie gemeinsame Images für Grenzräume entwickelt werden. Diese erhalten durch den Zusammenschluss unterschiedlicher Akteure eine höhere Sichtbarkeit im europäischen Wettbewerb und tragen zu einem stärkeren „Wir-Gefühl“ der Grenzraumbewohner bei, wenn diese aktiv eingebunden werden (Pallagst 1995: 39).

Gründe für den Aufbau einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit können daher auch sozio-kultureller Natur sein. Nach dem Ende der Sowjetunion machte die Öffnung der osteuropäischen Grenzen es möglich, jahrelange strikt getrennte Landesgrenzen zu überschreiten und soziale und ökonomische Kontakte zu ehemaligen Nachbarn wieder aufleben zu lassen. Gemeinsame historische und ethnische Wurzeln können ausschlaggebender Beweggrund für die Zusammenarbeit sein (Medve-Bálint 2013: 152).

Außerdem beeinflussen europäische und transnationale Institutionen wie die Europäische Kommission, der Ausschuss der Regionen, der Europarat und die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) den europäischen Diskurs um grenzüberschreitende Zusammenarbeit und werben für deren Ausbau. Stark abhängig ist die Zu-

sammenarbeit auch von der innerstaatlichen Unterstützung der beteiligten Regionen und Kommunen (Medve-Bálint 2013: 152).

Kooperationsinitiativen über nationalstaatliche Grenzen hinaus involvieren in der Regel nicht (nur) Akteure der nationalen Ebene, sondern sie sind auch offen für eine Vielzahl von regionalen und lokalen Akteuren und ein Zeichen für Governance-Prozesse. Gerade peripher gelegene Regionen können durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den damit verbundenen Austausch profitieren (Medve-Bálint 2013: 145).

Die Institutionalisierung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit hat den Vorteil, dass gemeinsame Interessen leichter auf europäischer oder nationalstaatlicher Ebene vertreten werden können und die Kooperation eine höhere Sichtbarkeit erlangt. Dies kann zu einer vereinfachten Umsetzung der Ziele und Interessen aufgrund höherer Toleranz beitragen (Pallagst 1995: 39).

Zu Beginn einer Kooperation müssen jedoch gemeinsame Ziele definiert werden, die erreicht werden sollen. Bei einer großen Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichem Hintergrund kann dies nicht leicht sein. Hinzu kommt, dass sich mögliche Interessenschwerpunkte grundsätzlich widersprechen können. Die Motivation einzelner Beteiligter kann teilweise von rein ökonomischen Interessen an Fördergeldern für die eigene Gemeinde oder an der persönlichen politischen Profilierung geprägt sein, weniger von Interesse an der gemeinsamen Entwicklung der Grenzregion. Eine fehlende externe finanzielle Unterstützung von Kooperationen erschwert die Umsetzung und Erreichung der definierten Ziele. Gerade bei peripher gelegenen, dünn besiedelten Grenzregionen kann dies die Zusammenarbeit stark erschweren. Medve-Bálint (2013) nennt außerdem fehlende Erfahrung und fehlende Entscheidungsbefugnisse als besondere Probleme dieser Regionen. Solche Konflikte und Unstimmigkeiten haben Auswirkungen auf eine langfristig womöglich angestrebte Institutionalisierung einer Kooperation (Medve-Bálint 2013: 145 ff.).

Schwierigkeiten können auch auftreten bei unterschiedlichen nationalen Kompetenzen der beteiligten Akteure aufgrund abweichender staatlicher Verwaltungs- und Rechtsstrukturen. So können beispielsweise Entscheidungen nicht unmittelbar von den beteiligten Akteuren einer Grenzregion getroffen werden, sondern müssen durch eine höhere, nicht direkt beteiligte nationale Ebene bestätigt werden (Medve-Bálint 2013: 152). Daher sind grenzüberschreitende Kooperationen, obwohl sie vor allem auf lokaler Ebene entstehen, häufig abhängig vom Wohlwollen höherer nationaler Ebenen. Wenn diese nicht einwilligen, kann die Zusammenarbeit stark behindert werden (Pallagst 1995: 40). Weiterhin sind Sprachbarrieren und daraus resultierende Verständnisprobleme häufig diskutierte Hemmnisse einer Kooperation (Medve-Bálint 2013: 152).

Wie eingangs schon angesprochen, haben die Flüchtlingskrise und Terroranschläge⁵ dazu geführt, dass die innereuropäischen Grenzen zeitweise geschlossen wurden und Grenzkontrollen zu einigen Mitgliedsstaaten wieder eingeführt wurden. Außerdem wurden die Grenzziehungen teilweise durch die Errichtung von Zäunen (die vorher bewusst abgebaut worden waren) visuell verstärkt und somit stärker ins Bewusstsein gehoben. Die Errichtung von ersten innereuropäischen Zäunen wurde im Oktober 2015 zwischen Ungarn und Kroatien abgeschlossen. Weitere Grenzzäune und Schließungen folgten. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese aktuellen Tendenzen konkret auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auswirken.

⁵ In Paris im November 2015, in Brüssel im März 2016 und in Nizza im Juli 2016.

Das Selbstverständnis einer Grenzquerung wurde in genannten Fällen infrage gestellt und erschwert. Verkehrsströme werden unterbrochen, erwartet werden wirtschaftliche Verluste aufgrund verspäteter Lieferungen im Warenverkehr, die durch Grenzkontrollen hervorgerufen werden. Auch Berufspendler müssen sich auf längere Wartezeiten beziehungsweise Kontrollen im ÖPNV an den Grenzen einstellen. Hier sind insbesondere die im Jahr 2016 zwischenzeitlich eingeführten Grenzkontrollen zwischen Dänemark und Schweden zu nennen – jeder Grenzgänger wurde kontrolliert. Auch der grenzüberschreitende Tourismus wird durch Grenzschießungen behindert. Beispielsweise existieren zwischen Slowenien und Österreich zahlreiche grenzüberschreitende Wanderrouuten, die durch Grenzzäune nun unterbrochen werden. Die durch Schengen garantierte uneingeschränkte Mobilität über innereuropäische Grenzen⁶ hinweg wird durch diese Entwicklungen zeitweise außer Kraft gesetzt.

4 Besonderheiten in der grenzüberschreitenden räumlichen Planung

In der räumlichen Planung treten in der Regel – unabhängig von einem grenzüberschreitenden Kontext – immer wieder Herausforderungen und Hemmnisse auf, z. B.:

- Beständiger Wandel der Herausforderungen für die Raumentwicklung und die Komplexität von Planungssituationen⁷: Ein Beispiel ist der Bereich der Daseinsvorsorge, in dem aufgrund eines verstärkt einsetzenden demografischen Wandels neue Standards definiert werden müssen und umgesetzt werden sollen. Dieser Wandel kann zu Unsicherheiten in der Planungspraxis führen, weil vertraute Standards nicht mehr gelten und eine zukünftige langfristige Planung infrage gestellt wird.
- Eine Fülle unterschiedlicher formeller und informeller Instrumente auf den jeweiligen Planungsebenen: Dadurch ergibt sich eine steigende Komplexität im Aufgabenfeld der Raumplanung. Vielfach sind die Instrumente nicht aufeinander abgestimmt, sodass es zu Fragmentierungen kommt (Healey 1997; Mandelbaum 1996).⁸
- Zunahme der Vielfalt von Methoden in der räumlichen Planung: Diese kann, ähnlich wie die Instrumentenvielfalt, einen langen Entscheidungsprozess darüber bedingen, welche Methode in unterschiedlichen Fällen am besten angewandt wird, z. B. quantitativ/technischer Bezug versus Belange der Akteure.⁹
- Planungstheoretische Diskurse spielen sich häufig in „elitären“ Kreisen (*epistemic communities*) ab, wodurch vielfach der Bezug und der Nutzen für die Planungspraxis verloren geht (siehe u. a. Alexander 2001; Yiftachel 1989; Fainstein 1999).
- Geändertes Rollenverständnis der Raumplaner: Die Aufgaben von Planern wandeln sich mit den Herausforderungen der Raumentwicklung sowie mit aktuellen Erfordernissen. So findet derzeit unter anderem eine Verschiebung und Spezialisierung im

⁶ Diese Mobilität gilt nur zwischen den Mitgliedsstaaten des Schengen-Abkommens, das nicht alle EU-Mitgliedsstaaten umfasst.

⁷ Innes und Booher (1997, 2000a, 2000b) haben auf die Notwendigkeit hingewiesen, Planungssituationen als komplexe Gefüge zu betrachten, die an veränderte Bedarfe in der Gesellschaft angepasst werden müssen.

⁸ Healey (1997) und Mandelbaum (1996) beobachten eine wachsende Fülle an Planungsinstrumenten, aus denen Planer – angepasst an die jeweilige Situation vor Ort – eine Auswahl treffen müssen.

⁹ Die unterschiedlichen Herangehensweisen im Aufgabenfeld von Planung wurden beispielsweise von Palagst (2007) für den Kontext der Steuerung der Flächennutzung in den USA untersucht. Sie beobachtet dabei eine Fülle von Herangehensweisen, u. a. anreizorientiert, designorientiert, Regulierung etc., die in der Planungspraxis zum Einsatz kommen.

Aufgabenfeld der Raumplanung zu Fachplanungen statt, wodurch Planerinnen und Planern mehr und mehr die Rolle von Vermittlern in unterschiedlichen planerischen Prozessen zukommt.

Wird die besondere Situation von Grenträumen betrachtet, so ist die räumliche Planung in dieser speziellen Raumkonstellation mit Herausforderungen und Barrieren konfrontiert, die sich aus der besonderen Grenzsituation ergeben und sich generell wie folgt umreißen lassen:

- In Grenträumen treffen häufig unterschiedliche Planungskulturen und Planungstraditionen aufeinander. In der Regel wird davon ausgegangen, dass sich Planungskulturen mit dem Gebiet von Nationalstaaten decken, allerdings kann es auch innerhalb von Nationalstaaten unterschiedliche nationale Planungskulturen geben. Demgemäß beherbergen Grenträume mehrere Planungskulturen, die unterschiedliche Planungsstile und -instrumente hervorgebracht haben.
- Häufig wird der angrenzende Grenzraum in Plänen und Konzepten gar nicht dargestellt und nicht ausreichend beachtet. Stattdessen dominieren nationale Strategien die räumliche Entwicklung.
- Es besteht häufig ein akuter Mangel an Kenntnissen über Planungsprozesse und -instrumente im grenzüberschreitenden Kontext, da Planungspraktiker vor allem in ihrem spezifischen administrativen Rahmen agieren, sei es in einer kommunalen Gebietseinheit (Planungsamt einer Gemeinde oder eines Kreises) oder einer regionalen Einheit. Aufgrund der Tatsache, dass Planung im grenzüberschreitenden Kontext bzw. auf der anderen Seite der Grenze auf anderen Bedingungen aufbaut und gesetzliche oder organisatorische Veränderungen in unregelmäßigen Abständen durchgeführt werden, stellt die Informationsbasis über planerische Entwicklungen eine Herausforderung für sich dar, die nicht unbedingt zum planerischen Tagesgeschäft gehört.
- Auf europäischer und nationaler Ebene werden Grenträume teilweise mit sogenannten „persuasiven“ Instrumenten der räumlichen Planung aufgegriffen. Dies kann raumbezogenes Monitoring – das beispielsweise Bestandteil von ESPON-Projekten ist – und politisches Agenda-Setting mit Pilotprogrammen wie den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) etc. umfassen. Damit zielen die Instrumente auf den öffentlichen Diskurs ab, haben jedoch keine rechtlichen Bindungswirkungen und bieten keine finanziellen Anreize (Chilla 2015).
- Zudem fehlt eine vollständige statistische Datenbasis für Grenträume. Auf europäischer Ebene werden Grenzregionen zwar durch Monitoring erfasst (z.B. in ESPON-Projekten), allerdings sind die Darstellungen aufgrund der mangelhaften Datenlage oft sehr oberflächlich (z.B. im EUROSTAT-Atlas) (Chilla 2015).
- Die grenzüberschreitende räumliche Planung wird durch unterschiedliche Governance-Arten erschwert, da die Durchführung und Implementierung von Planung im Rahmen nationaler Steuerungs- und Organisationsstile erfolgt. Auf formaler Ebene ist Planung stark verzahnt mit dem jeweiligen gesetzlichen Rahmen, der Verwaltungseinheiten mit Planungskompetenzen ausstattet. Dies hat nicht selten zur Folge, dass es für bestimmte planerische Aufgaben keine passende Struktur auf der anderen Seite der Grenze gibt.
- Im Falle von Grenzregionen, die nicht als kommunale Verbände organisiert sind, sondern auf regionaler oder Landesebene organisiert sind (wie beispielsweise die

Großregion), besteht häufige Unterrepräsentanz und fehlende Einbeziehung der kommunalen Ebene bei der Entwicklung von grenzregionalen Strategien.

- Durch mangelnde Sprachkenntnisse, besonders bezüglich konkreter Fachbegriffe, wird die Kooperation zusätzlich erschwert.
- Aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und umfangreicher Beteiligungsverfahren entsteht eine hohe Akteursvielfalt, die den Planungs- und Umsetzungsprozess erschweren und verlängern kann (Haselsberger 2014: 515).
- Der deutschen nationalen Raumentwicklungspolitik ist die Bedeutung von Grenzregionen bewusst. Sie unterstützt die Entwicklung dieser Räume durch den weiteren Ausbau der Raumbewachung in den Grenzräumen und durch die Förderung des Erfahrungsaustausches. Auch im aktuellen Entwurf der Leitbilder für die Raumordnung werden grenzüberschreitende Verflechtungsbereiche mit einbezogen. Jedoch fehlt in vielen relevanten Themenfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Raumplanung die Kompetenz, aktiv zu werden (Kurnol 2015).

Auch wenn es ein großes Spektrum an Herausforderungen gibt, so bieten sich üblicherweise in ebensolchem Ausmaß auch Chancen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung:

- In der Entwicklung von Planung besteht die Möglichkeit, kulturelle Unterschiede zu überwinden, indem das Verständnis für die unterschiedlichen Planungskulturen gefördert wird.
- Es besteht die Chance, für Teilräume oder die gesamte Grenzregion gemeinsame räumliche Visionen zu schaffen und somit in der Konzeptualisierung von Planung anzusetzen.
- Über grenzüberschreitende Zusammenarbeit besteht die Möglichkeit, starke Partnerschaften und Governance-Netzwerke aufzubauen, die wiederum dazu beitragen, den Austausch von Wissen über die planungskulturellen Grenzen hinweg zu befördern.
- Im Austausch mit der ausländischen Nachbarregion können neue Instrumente geschaffen, getestet und angewendet werden, die speziell auf die Situation von Grenzregionen zugeschnitten sind. Somit kann ein Beitrag zur Umsetzung von Planung geleistet werden.
- Auch auf supranationaler (EU) Ebene bieten sich Potenziale. So können sich die Grenzregionen als Testräume für das große europäische Ziel der territorialen Kohäsion profilieren.

5 Fazit

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation zeigt, dass sich mit der Zeit die Vielseitigkeit der Kooperationsthemen und -strukturen weiter ausgebaut hat. Aktuelle Entwicklungen wie die „Flüchtlingskrise“ zeigen jedoch auch, dass die Trennungswirkung innereuropäischer Grenzen zeitweise erhöht werden kann und dass grenzüberschreitende Kooperation – zumindest in einigen Themenfeldern – vor neue Herausforderungen stellen kann. Allgemein ist jedoch zu vermuten, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sich auch in der Zukunft entsprechend aktuellen Trends weiterentwickeln und weiter institutionalisieren wird. Trotz schwieriger Ausgangssituationen aufgrund weiterhin existierender Unterschiede in staatlichen Systemen und Regelungen und trotz

soziokultureller Differenzen bietet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hohe Anreize und Chancen, die die Grenzregionen nutzen können. Gerade im Bereich der Planung gibt es hier viele Ansatzpunkte, um den Grenzraum nachhaltig zu stärken.

Literatur

- AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.) (2011): Regionen/Strukturen grenzübergreifender Zusammenarbeit 2011
<http://www.aebr.eu/files/publications/AEBRmap2011finalversion.pdf> (24.03.2017).
- Alexander, E. R (2001): The planner-prince: interdependence, rationalities and post-communicative practice. In: Planning Theory & Practice 2 (3), 311-24.
- Ausschuss der Regionen (Hrsg.) (2017): Maps & Register. EGTC full list.
<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx> (11.05.2016).
- Becker-Marx, R. (1992): Modelle grenzüberschreitender Kooperation am Oberrhein – Versuch einer Kritik und einer Strategie. Hannover. = ARL Beiträge 120.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2014): Grenzübergreifende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung 2014-2020 (INTERREG V A)
http://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Service/Informations-undBildmaterial/DL/DL_Karte%20InterregA.tif?__blob=publicationFile&v=3 (24.03.2017).
- Caesar, B. (2015): European Groupings of Territorial Cooperation (EGTCs): Applicability in the Transnational and Interregional Cooperation – The example of Network-EGTCs.
<https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/index/index/docId/4047> (26.07.2016)
- Chilla, T. (2015): Grenzregionen – eine vernachlässigte Raumkategorie in der europäischen Raumentwicklung? Vortrag am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.
- Deppisch, S. (2007): Governance in grenzüberschreitenden Regionen – Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch-bayrischen Euregios. Dresden.
- Dick, A. (1991): Bedeutung grenzüberschreitender Kontakte für die räumliche Entwicklung Bayerns. In: Goppel, K.; Schaffer, F. (Hrsg.): Raumplanung in den 90er Jahren – Grundlagen, Konzepte und politische Herausforderungen in Deutschland und Europa – Bayern im Blickpunkt – Festschrift für Karl Ruppert. Augsburg, 452-459.
- Engl A.; Woelk J, (2011): Der EVTZ: Entwicklung und erste Anwendungsbeispiele des neuen unionsrechtlichen Instruments. Bozen.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1991): Europe 2000 – outlook for the development of the community's territory. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014): Direktion für Regionalpolitik. European Territorial Co-Operation.
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm (27.11.2014).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015a): INTERREG: European Territorial Co-operation.
http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/de/policy/cooperation/european-territorial/ (15.06.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015b): Prioritäten im Zeitraum 2014-2020.
http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/priorities (15.06.2015).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015c): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020: Offizielle Texte und Kommentare.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_de.pdf (26.07.2016).
- Fainstein, S. (1999): New directions in planning theory. (New Brunswick. = State University of New Jersey Working Paper No. 149.

- Görmar, W. (2002): Zur Zusammenarbeit zwischen den Regionen Europas auf dem Gebiet der regionalen Strukturpolitik. Baden-Baden. = Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 39.
- Halmes, G. (2002): Zusammenarbeit im Europa der Regionen: Die Entstehung des rechtlichen Rahmens. Baden-Baden. = Schriften des Zentrums für Europäischen Integrationsforschung der Rheinischen-Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 39.
- Haselsberger, B. (2014): Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. In: *Planning Theory and Practice* 15 (4), 505-526.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. Basingstoke.
- Hoffschulte, H. A. (1992): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Ein guter Anfang. In: *Der Landkreis* 8-9, 479-482.
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (1997): Consensus building as role-playing and bricolage: toward a theory of collaborative planning. Berkeley. = University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development (IURD) working paper No. 698.
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (2000a): Indicators for sustainable communities: a strategy building on complexity theory and distributed intelligence. In: *Planning Theory & Practice* 1(2), 173-86.
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (2000b): Planning institutions in the network society: theory for collaborative planning. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam, 175-189.
- INTERREG Großregion (Hrsg.) (2015): Kooperationsprogramm INTERREG V Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg „Grande Région/Großregion 2014-2020.“
http://www.europe-en-lorraine.eu/wp-content/uploads/2015/04/OP-INTERREG-VA_DE_150415.pdf (15.06.2015).
- INTERREG Oberrhein (Hrsg.) (2014): Operationelles Programm INTERREG V (A) Oberrhein (Frankreich-Deutschland-Schweiz).
<http://www.interreg-oberrhein.eu/index.php?cmpref=31444&lang=de&module=media&action=Display> (15.06.2015).
- Kurnol, J. (2015): Grenzregionen – eine vernachlässigte Raumkategorie in der Raumentwicklungspolitik in Deutschland? Vortrag am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.
- Malchus, V. Freiherr von (1978): Landesplanerische und regionalpolitische Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). Hannover. = ARL Beiträge 26.
- Mandelbaum, S. J. (1996): Designing planning processes. In: Mandelbaum, S. J. (Hrsg.) (1996): *Explorations in planning theory*. New Brunswick, 459-61.
- Martinez, O. J. (1994): *Border People: Life and Society in the US Mexico Borderlands*. Tucson.
- Medve-Bálint, G. (2013): Incentives and obstacles to cross-border cooperation in post-communist central Europe. In: Bellini, N.; Hilpert, U. (Hrsg.): *Europe's Changing Geography*. London/New York, 145-170.
- Millan, B. (1994): Conference on interregional cooperation – opening speech (summary). In: *Inter-regional and cross-border cooperation in Europe* (Hrsg.): *Regional development studies*. Brüssel, 21-22.
- O'Dowd, L. (2002): Transnational integration and cross-border regions in the European Union. In: Anderson, J. (Hrsg.): *Transnational democracy: Political Spaces and Border Crossings*. London/New York, 111-28.
- O'Dowd, L. (2001): Analysing Europe's borders. In: *Boundary and security bulletin* 3 (2), 67-79.
- Pallagst, K. (1995): Stand und Perspektiven Staatsgrenzen überschreitender Zusammenarbeit in der Raumplanung auf regionaler Ebene in Mitteleuropa – das Beispiel Tschechische Republik. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 217.
- Pallagst, K. (2007): *Growth management in the US between theory and practice*. Ashgate Publishers, Aldershot.
- Perkmann, M. (2003): Cross-Border Regions in Europe – Significance and drivers of regional cross-border co-operation. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (2), 153-171.

- Perkmann, M. (2007a): Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. In: *Regional Studies* 41 (2): 253-66.
- Perkmann, M. (2007b): Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. In: *Environmental Planning C* 25 (6), 861-79.
- Ratti, R. (1993): How can Existing Barriers and Border Effects be Overcome? A Theoretical Approach. London.
- Ritter, E.-H.; Fürst, D. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik – Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.
- Schäfer, N. (2003): Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG. Augsburg. = Schriften der Raumordnung und Landesplanung 14.
- Schönweitz, M. (2013): Transnational infrastructure projects and their impact on region-building in the southwestern Baltic Sea region. In: Bellini, N. (Hrsg.): *Europe's Changing Geography: The impact of inter-regional networks*. Oxon, 127-144.
- Spierings, B.; van der Velde, M. (2013): Cross-Border Mobility, Unfamiliarity and Development Policy in Europe. In: *European Planning Studies* 21 (1), 1-4.
- Yiftachel, O. (1989): Towards a new typology of urban planning theories. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 16 (1), 23-39.

Autorinnen

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und im Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des *Center for Border Studies* der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Karina Pallagst, H. Peter Dörrenbächer, Thomas Weith

Grenzüberschreitende Kooperation theoretisch: Erklärungsansätze aus europäischer Integration, Regionalismus und Governance

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung
- 3 Europäische Integration
- 4 Neuer Regionalismus und grenzüberschreitende Regionen
- 5 Governance
- 6 Fazit

Literatur

Kurzfassung

In diesem Beitrag wird in einem ersten theoretisch-konzeptionellen Ansatz „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ mit „Europäischer Raumentwicklung“ und den diesbezüglichen Theorien, basierend auf politikwissenschaftlichen Ansätzen, in Bezug gesetzt und als Anwendungsfeld der europäischen Raumentwicklung charakterisiert, auf welches mehrere Einflussfaktoren wirken. Von diesen Faktoren werden die Bereiche Europäische Integration, Neuer Regionalismus, und Governance näher erläutert.

Schlüsselwörter

Europäische Raumentwicklung – europäische Integration – neuer Regionalismus – Governance – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Theories of cross-border cooperation: explanatory approaches from European integration, regionalism and governance

Abstract

This paper describes an initial theoretical-conceptual approach to relating “cross-border cooperation” with “European spatial development” and the associated theories, based on political science approaches. This is discussed as a field of application for European spatial development, which is influenced by a number of factors. Here the factors European integration, new regionalism and governance are discussed more in detail.

Keywords

European spatial development – European integration – new regionalism – governance – cross-border cooperation

1 Einleitung

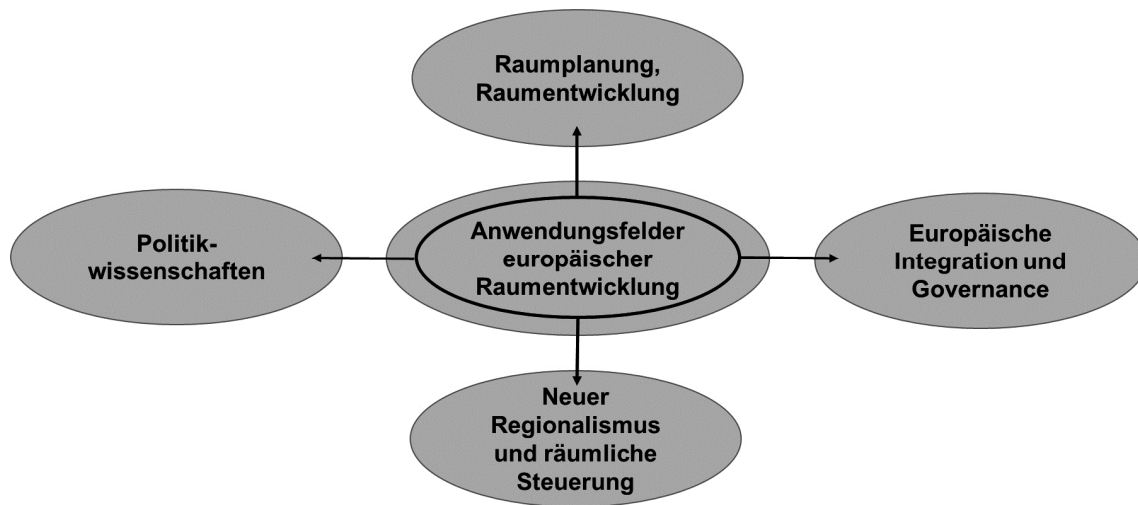
Die Analyse und Bewertung grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann durch die Nutzung verschiedener theoretischer Ankerpunkte unterstützt und qualifiziert werden. Zunächst wird „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ im Kontext „Europäischer Raumentwicklung“ und diesbezüglicher Theorien, basierend auf politikwissenschaftlichen Ansätzen betrachtet. Dies liefert einen ersten theoretisch-konzeptionellen Ansatz. Anschließend wird diese Zusammenarbeit als Anwendungsfeld der europäischen Raumentwicklung aufgezeigt, auf welches mehrere Einflussfaktoren wirken. Von diesen Aspekten werden hier die Bereiche Europäische Integration, Governance und Neuer Regionalismus charakterisiert. Sie werden zugleich aus drei Gründen als wesentlich für die Diskussion des hier zentralen Themas der Border Futures angesehen:

1. Sie thematisieren unterschiedliche Arten von Politikfeldern mit Bezug zur europäischen Raumentwicklung, die auf die grenzregionale Situation Auswirkungen haben.
2. Sie werfen Fragen der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit im regionalen und Mehrebenen-Kontext auf, wie sie sich in allen relevanten Feldern der grenzregionalen Kooperation (Mobilität und Verkehr, Kultur und Tourismus, etc.) manifestieren.
3. Sie fassen Regionen und Grenzen nicht nur als Prozesse, sondern als sozial konstruiert auf. Insbesondere für große strukturell-administrative Grenzgebilde wie die Großregion, die in diesem Band vielfach als Beispiel herangezogen werden, wirft dies die Frage nach der grenzregionalen Identität auf.

2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung

Betrachtet man den Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Feld der Raumentwicklung, so lässt sich dieses Aufgabenfeld dem Bereich der europäischen Raumentwicklung zuordnen, in dem seit den 1990er Jahren ein umfassender Theoriediskurs geführt wird. Auf der Basis von Untersuchungen von Sykes (2005) lässt sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumentwicklung als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung definieren (siehe Abb. 1), das durch vier unterschiedliche Diskurslinien geprägt wird: den Bereich der Raumplanung und Raumentwicklung, die Politikwissenschaften, europäische Integration und Governance sowie den neuen Regionalismus und die räumliche Steuerung.

Abb. 1: Konzeptualisierung europäischer Raumentwicklung



Quelle: Pallagst auf der Grundlage von Sykes (2005)

3 Europäische Integration

Für den Zugang aus dem Feld der Europäischen Integration¹ sind politikwissenschaftliche Theorien der internationalen Beziehungen von besonderem Interesse.² In diesem Bereich sind u. a. zwei theoretische Bezüge von Bedeutung: rationalistische sowie konstruktivistische Ansätze (Pollack 2001; Winn 1998; Jachtenfuchs 2002). Dabei muss berücksichtigt werden, dass es keine einzelne Theorie für europäische Bezüge gibt. Im Gegenteil besteht eine Vielzahl von Theorien, die miteinander konkurrieren (Jachtenfuchs 2002; Pollack 2005).

Der rationalistische Ansatz, der lange Zeit das dominante Modell innerhalb der Theorien zu internationalen Beziehungen darstellte, proklamiert, dass die Frage von Kosten und Nutzen der entscheidende Faktor im Bereich Integration und Kooperation ist (Schimmelfennig/Sedelmayer 2002). Im Allgemeinen stützt sich dieser Ansatz auf methodologische Standards und empirische Untersuchungen. Im Zusammenhang mit europäischer Integration und Kooperation werden rationalistische Ansätze dadurch eingeschränkt, dass Nationalstaaten als „unitary actors“ (Hix 1998: 328) mit einem hierarchischen Wertesystem verstanden werden.

Konstruktivistische Ansätze basieren auf postmodernen Theorieansätzen. Da sie kaum auf empirischen Befunden basieren, sind sie daher schwierig zu operationalisieren. Darüber hinaus ist Konstruktivismus nach wie vor in einer Suchphase darüber, was dieser Ansatz wirklich an praxisrelevanten Ergebnissen liefern kann (Jachtenfuchs 2002: 652; Pollack 2005). Ein anwendbarer konstruktivistischer Gedanke ist jedoch, dass Institutionen in einem weiteren Rahmen verstanden werden und dass ein informeller Bereich von

¹ Europäische Integration bezeichnet nach Zandonella (2005) „die immer engere Zusammenarbeit europäischer Staaten, die Entwicklung der Gemeinschaft von der Montanunion (1952) bis zur EU von heute und den prinzipiell nicht abgeschlossenen Prozess der europäischen Einigung. Die europäische Integration ist durch eine Reihe von Erweiterungen (Aufnahme neuer Mitglieder) und Vertiefungen (Intensivierung der Zusammenarbeit) gekennzeichnet. Sie beruht auf supranationaler und intergouvernementaler Zusammenarbeit.“

² Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man die theoretischen Diskurse zu Integration und EU-Erweiterung betrachtet (siehe Schimmelfennig/Sedelmayer 2002) und die Überlegungen zur europäischen Raumentwicklung (Faludi 2002; Faludi/Waterhout 2002).

Normen und Regelungen in Ergänzung der formalen (rationalistischen) Regularien zugrunde gelegt werden sollte. Im Bereich der europäischen Raumentwicklung sind dies alle Themen, die sich mit Konzeptualisierungen auseinandersetzen, die demgemäß einen stärker interpretierbaren Rahmen ermöglichen und nicht bindend sind.

Auch wenn sich konstruktivistische und rationalistische Herangehensweisen nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen, so bestehen doch aus beiden Perspektiven heraus unterschiedliche Einflussbereiche auf grenzüberschreitende Kooperation. So bietet die Strukturpolitik der EU, die vom Ansatz her als rationalistisch charakterisiert werden kann, direkte Einflussmöglichkeiten auf die grenzräumliche Entwicklung. Dies geschieht durch den Transfer von Fördermitteln, der sich in einem hochregulierten Prozess abspielt, bei dem zunächst Verhandlungsprozesse über Kompetenzen und Regulierungen erforderlich sind. Diese Vorgehensweise ist jedoch als höchst inkrementalistisch zu bezeichnen, da sie über einzelne Projekte operationalisiert wird. Betrachtet man den Bereich von grenzüberschreitender Zusammenarbeit, so stellen EU-Förderprogramme wie z.B. INTERREG eine Ausprägung rationalistischer Ansätze dar, deren Interaktionsräume zugleich konstruiert sind.

In der Diskussion um europäische Integration im Kontext von Grenzräumen darf aber nicht vernachlässigt werden, dass es – aus integrationstheoretischer Perspektive betrachtet – auch Faktoren gibt, die als Gegenkräfte der europäischen Integration betrachtet werden können (Niemann/Bergmann 2013). Dies ist insbesondere angesichts der Hemmnisse grenzüberschreitender Kooperation von Bedeutung, die in diesem Band im Zuge von Border Futures auch aufgespürt werden sollen. Niemann und Bergmann (2013) nennen diesbezüglich u.a. divergierende innenpolitische Präferenzen und Diversität zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sowie nationales Souveränitätsbewusstsein. Im Aufgabenfeld europäischer Raumentwicklung wird dies in Studien von Faludi (2010) untersucht, der die Kompetenzfrage der Nationalstaaten bezüglich Raumordnung u. a. als ein Hemmnis integrativer europäischer Raumentwicklungsbestrebungen thematisiert hat.

Für die beiden Felder der europäischen Raumentwicklung sowie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss jeweils auch die Policy Dimension, also die Prozesskomponente berücksichtigt werden, die in bestimmten Politikfeldern auftritt. In diesen Bereich fallen auch raumwirksame bzw. raumrelevante Politiken. Weiterhin ist hier von Bedeutung, welche Kompetenzen, Ziele und normativen Regelungen zum Tragen kommen. Letztendlich darf auch die regionale Dimension nicht vernachlässigt werden, deren Relevanz für Grenzregionen im Folgenden aufgezeigt wird.

4 Neuer Regionalismus und grenzüberschreitende Regionen

Nach Abbildung 1 stellt der neue Regionalismus eine Möglichkeit der Konzeptualisierung europäischer Raumentwicklung dar. Was bedeutet dies für grenzüberschreitende Kooperation? Grenzüberschreitende Regionen in Europa erfahren in jüngerer Zeit aufgrund des neuen Regionalismus einen Bedeutungszuwachs. Diese Regionen sind untrennbar verbunden mit dem Prozess der europäischen Integration: Einerseits sind sie das Ergebnis europäischer Institutionalisierung, andererseits sind sie konstitutiver Teil des europäischen Integrationsprozesses im Sinne territorialer Europäisierung (vgl. Chilla 2013). Die Bedeutung grenzüberschreitender Regionen als integraler Teil des europäischen Integrationsprozesses manifestiert sich nicht zuletzt durch die Tatsache, dass die Gemeinschaftsinitiative INTERREG nicht nur die bedeutendste aller EU-Gemeinschaftsinitiativen darstellt, sondern seit dem 7. Forschungsrahmenprogramm der EU zu einem eigenen Ziel der europäischen Regionalpolitik geworden ist.

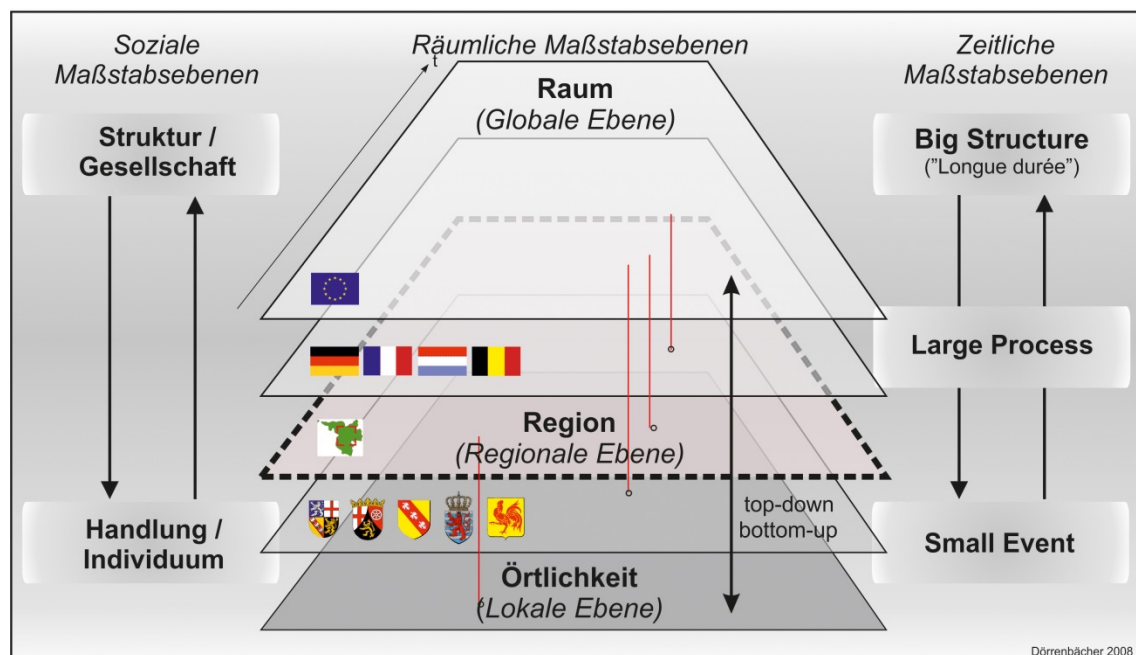
Als spezieller Typ der Region erschließen sich grenzüberschreitende Regionen am besten durch Bezugnahme auf die in der sog. „New Regional Geography“ entwickelte Konzeption der Raumkategorie „Region“ (im Rahmen der Border Studies exemplarisch entwickelt durch Paasi 2005 und 2011). Demnach stellen Regionen eine Verbindung her zwischen der übergeordneten nationalen und internationalen und der untergeordneten lokalen Maßstabsebene. Sie spielen ferner eine zentrale Rolle für Transnationalisierungs- und Transregionalisierungsprozesse im Spannungsfeld von Globalisierung und Lokalisierung (z. B. Faist 2000; Bauböck/Faist 2010), welche von Swyngedouw (2004) treffend als Prozesse der Glokalisierung bezeichnet werden (zum Spannungsverhältnis zwischen Raum und Örtlichkeit siehe Tuan 1977).

Regionen – und damit auch Grenzregionen –, verstanden als Glokalisierungsprozesse, sind also nichts Gegebenes, sondern immer im Begriff des Werdens. Nach Pred (1984; vgl. auch Gilbert 1988) stellen sie abhängige Prozesse dar, die im Rahmen sozialer Strukturierung top-down und bottom-up wirksam sind.

Damit haben Regionen nicht nur eine intermediär-räumliche, sondern auch eine zeitliche und soziale Konnotation (Howitt 1993, 2003; Dörrenbächer 2003, 2009, 2010; vgl. Pudup 1988). Regionen sind nicht nur die Arenen und Schauplätze sozialer Strukturation – im Falle von grenzüberschreitenden Regionen etwa im Rahmen von Europäisierungsprozessen –, sondern sie konstituieren sich im Rahmen alltäglicher Regionalisierung (Werlen 2007) im Kontext sozialer Strukturation (Giddens 1985, 1988). Dabei verbinden sie

- die räumlichen Maßstabsebenen Raum („space“) und Örtlichkeit („place“) (Pred 1984; Tuan 1977),
- die zeitlichen Maßstabsebenen Lange Dauer („Longue durée“) (Braudel 1977) und Ereignis, nach Storper (1988): „Big Structure“ und „Small Events“, und
- die sozialen Ebenen Struktur („structure“) und Handeln („agency“) (Giddens 1985, 1988).

Abb. 2: Räumliche, zeitliche und soziale Maßstabsebenen der Institutionalisierung von Grenzregionen, dargestellt am Beispiel der Großregion



Quelle: Dörrenbächer, eigene Darstellung

Zum anderen stellen Regionen räumliche Institutionalisierungsprozesse (Paasi 1986; Dörrenbächer 2003; 2010) dar, die einerseits stabilisierend und identitätsstiftend, andererseits kontingent sind, und denen im Rahmen von Transformations- und Europäisierungsprozessen besondere Bedeutung zukommt.

5 Governance

Parallel zu den Diskursen um „europäische Integration“ und „neuen Regionalismus“ lässt sich in den letzten Jahren ein Diskurs um Governance als Ansatzpunkt für die europäische und grenzüberschreitende Raumentwicklung nachzeichnen (siehe Abb. 1). Auch hier wird von einer „Raum bildenden Wirkung von Governance“ ausgegangen (Kilper 2010b: 16). Die Komplexität von Governance ergibt sich durch unterschiedliche Akteurskonstellationen, die in einem vielschichtigen Gefüge, dem sog. Mehrebenensystem, agieren (Benz 2009). Grenzüberschreitende Governance stellt dabei eine spezifische Form der „Steuerung“ dar, da hier zusätzlich zum vertikalen Gefüge die zwischenstaatliche (horizontale) Ebene ergänzt wird (Leibenath/Korcelli-Olejniczak/Knippschild 2008).

In einem EU-Kontext besitzt Governance auch eine wichtige normative Bedeutung, da regulierende Maßnahmen der EU und die Anwendung von EU-Politiken ein deutliches Maß an Effektivität und Qualität aufweisen sollten (Commission of the European Communities 2001).

Nach Benz (2001) wurde der Begriff „Governance“ bereits in den 1980er Jahren in der Institutionenökonomie, später dann in der vergleichenden Sozialforschung regelmäßig benutzt. Spätestens ab dem Ende der 1990er Jahre fand er Eingang in die Politikwissenschaften und die politische Praxis (Benz 2001). Der Begriff ersetzt dabei den vormals primär benutzten Ausdruck „Steuerung“. Während Mayntz (2005) noch die Frage stellt, ob es sich nicht nur um einen „modischen Anglizismus“ (Mayntz 2005: 11) handelt, kann inzwischen damit eine veränderte steuerungstheoretische wie -praktische Sichtweise verknüpft werden.

Die Begriffsnutzung spiegelt eine veränderte Perspektive auf das öffentliche Handeln und darüber hinaus auf den Kontext und die Natur von Abstimmungsprozessen in demokratisch legitimierten Gesellschaften wider. Wurde bislang der (National-)Staat als (vermeintlich) zentraler Player und primär steuerungsfähiger Akteur angesehen, treten nun eine Vielfalt unterschiedlicher Akteure und deren Interaktionen in den Blickpunkt des Interesses. Es handelt sich somit um eine Re-Definition der Staatsfunktion und zugleich kann darin eine institutionelle Antwort auf die sich ändernden Verhältnisse gesehen werden (vgl. bereits Willke 1983; Rhodes 1997).

Insbesondere in Mitteleuropa und speziell in Deutschland lässt sich über die Jahrzehnte ein verändertes Staatsverständnis nachvollziehen, das „vom Polizeistaat über den Rechtsstaat und Sozialstaat zum modernen Steuerungsstaat“ führt und sich „als Weg der sukzessiven Erweiterung staatlicher Zuständigkeiten“ beschreiben lässt (Heidbrink/Hirsch 2007: 12). Nun tritt in einem inzwischen veränderten Staatsverständnis an „die Stelle der einseitigen Erfüllungsverantwortung eine mehrdimensionale Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung [...], die auf die Einbindung nicht-staatlicher Kräfte in staatliche Entscheidungsverfahren zielt, die Übertragung von Aufgaben und den Transfer von Kosten in soziale Sektoren reguliert und die Sicherung individueller Grundrechte und der öffentlichen Grundversorgung garantiert“ (Heidbrink/Hirsch 2007: 15). Zentrale Aufgabe staatlichen Handelns ist hierbei die „politische Förderung kollektiver Problembewältigungsressourcen“ (Heidbrink/Hirsch 2007: 19) zur Absorption von Unsi-

cherheit über Regelungsstrukturen. Manche Autoren bezeichnen dies weniger positiv als Erosion des Nationalstaates im Zeichen neoliberaler Globalisierung (vgl. Larner 2011).

In der Literatur lässt sich inzwischen eine Vielzahl von Begriffsdefinitionen vorfinden. Nach Benz/Lütz/Schmiank et al. (2007: 13) ist „Governance als Oberbegriff für sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu setzen und Hierarchie im Sinne von Government als ein solches Muster neben anderen zu verstehen“. Nach Fürst (2001: 371) geht es demnach um die „Prozesssteuerung für kollektives Handeln (...), bei dem Akteure/Organisationen so miteinander verbunden und im Handeln koordiniert werden, dass gemeinsam gehaltene oder gar entwickelte Ziele wirkungsvoll verfolgt werden können“. Betrachtet wird demnach das gesamte Organisations- und Regelungssystem, welches das Zusammenwirken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren jeglicher Art koordiniert. „It is ... about how we establish goals, how we define rules for reaching the defined goals, and finally how we control outcomes following from the use of these rules“ (Vatn 2010). Dabei sollen Konflikte minimiert und gemeinsame Ziele erfüllt werden.

Von Bedeutung sind demnach (vgl. Fürst 2007: 357; Benz/Dose 2010: 25 f.):

- bestehende institutionalisierte Regelsysteme, die das Handeln der Akteure lenken
- Interaktions- und Koordinationsmuster und Modi kollektiven Handelns
- Handlungsorientierungen (Handlungslogiken von Institutionen/Akteuren)
- Prozesse, die in der Regel Grenzen von Organisationen überschreiten (staatliche und nichtstaatliche Akteure wirken dabei zusammen)
- Ergebnisorientierungen (Evidenz, Output)

Spätestens seit Mitte der 2000er Jahre ist diese mit einer stärkeren Theorieorientierung in den Raumwissenschaften verknüpfte Diskussion auch in der deutschen Raumplanung adaptiert (vgl. z.B. Pütz 2004; Fürst 2007; Kilper 2010a). Hierbei wird Governance von einigen Autoren immer wieder als normative Setzung im Sinne von Entwicklung effektiver sowie demokratischer Strukturen und Prozesse sowie der Nutzung von Multiakteursperspektiven benutzt. Dies steht im Gegensatz zu einem neue Analysedimensionen beschreibenden Begriff.

Der Governance-Begriff wird inzwischen in vielfacher Form und vielfältiger Verknüpfung benutzt. Beispiele sind Regional Governance, Multi-level-Governance, Territorial Governance, Functional Governance, Place Governance, Metropolitan Governance, Urban Governance oder Neighbourhood Governance. Sie fokussieren, wie der im Folgenden näher erläuterte Begriff „Cross-border governance“, auf jeweils spezifisch ausschnitthafte Aspekte, transportieren jedoch zugleich die skizzierte Vorstellung im Wandel des Steuerungsverständnisses und des analytischen Zugangs im „Huckepack“ mit.

Bei den frühen Analysen grenzüberschreitender raumplanerischer Zusammenarbeit aus den 1970er Jahren erfolgte noch primär eine Konzentration auf die Verwaltungs- und Organisationsstrukturen in Europa (Malchus 1975) oder auf spezifische Teilräume, wie den deutsch-französischen Grenzraum (Kistenmacher/Gust 1983). Erst seit den 1990er Jahren werden verstärkt spezifische Steuerungsaspekte in den Blick genommen (Blatter 2001). Betrachtet werden Akteurskonstellationen, Interessenlagen, Ressourcen und institutionelle Rahmenbedingungen sowie Formen der Zusammenarbeit. Vielfach dienen Fallstudien als Untersuchungsansatz mit einem Fokus auf Europa und Nordamerika (Blatter 1997, 2001, 2003, 2004; Perkmann 1999, 2003, 2007). Dabei wird in der internatio-

nenalen Literatur seit den 1990er Jahren schrittweise der Begriff „cross-border cooperation“ (Grenzüberschreitende Kooperation) durch „cross-border governance“ ergänzt. In der deutschsprachigen Diskussion wird jedoch nach wie vor von grenzüberschreitender Zusammenarbeit oder grenzüberschreitender Kooperation gesprochen (vgl. z. B. Scherhag 2008).

Der in der internationalen Literatur sichtbare Begriffswechsel reflektiert explizit den skizzierten Wechsel im Steuerungsverständnis, wie er auch im internationalen Raumforders-Diskurs zum Tragen kommt (vgl. Healy/Cars/Madanipour et al. 2002; Sallet/Thornley/Kreukels 2003; Kramsch/Hooper 2004). Damit werden auch in Grenzräumen neue Akteure mit in den Blick genommen (z. B. Zivilgesellschaft), die spezifischen Probleme von Mehrebenenpolitiken angesprochen und Diskrepanzen zwischen funktionalen und territorialen Aktivitäten beleuchtet. Genutzt wird dies für die Analyse unterschiedlicher räumlicher Konstellationen, wie z. B. im Raum Basel und Strasbourg (Reitel 2006), Helsinki und Tallin (Pikner 2008) oder dem deutsch-österreichischen Grenzraum (Deppisch 2007). Diese stärker regionale Fokussierung reflektiert dabei insbesondere auch eine verstärkte politische Bedeutung von Regionen (vgl. Swyngedouw 1997; Gualini 2003, 2006) und greift damit zugleich den oben skizzierten Regionalisierungsdiskurs mit auf. Dabei werden unter dem Begriff „Regional Governance“ verstärkt die Akteure und deren räumliche Interaktionen auf dieser Ebene in den Blick genommen (Blatter 2001; Gualini 2003; Fürst 2007).

Welche spezifischen Analysedimensionen dabei jeweils zur Anwendung kommen, unterscheidet sich von Autor zu Autor. So differenziert Paasi bereits 1986 bzw. 1991 vier *stages* der grenzüberschreitenden Institutionalisierung: *territorial shape, conceptual and symbolic shape, development of institutions, and development of a regional unit with its own identity (establishment)* (Paasi 1986 bzw. 1991; vgl. auch Abb. 2), wobei der Begriff *stage* sowohl zeitlich, räumlich als auch hierarchisch verstanden werden kann (Dörrenbächer 2003, 2010). Gualini entwickelt, diese Diskussion mit aufgreifend, die drei Analysedimensionen „*political-economic dimension*“, „*institutional dimension*“ und „*symbolic-cognitive dimension*“ (Gualini, 2003: 44). Die polit-ökonomische Dimension fokussiert auf die Konstituierung von Paradigmen für politische Legitimation und politisches Handeln sowie auf den Prozess der strategischen Selektion von Handlungsansätzen zur Ergebnissteuerung. Die institutionelle Dimension betont die Bedeutung von Organisationsstrukturen und überorganisatorischen institutionellen Settings in ihrem gegenseitigen Wechselspiel. Hierzu gehört auch die Entwicklung institutioneller Rahmenbedingungen. Die symbolisch-kognitive Dimension beinhaltet die Entwicklung territorialer Identitäten und die Projektion von gemeinsamen Entwicklungsräumen.

Raumplanung und Regionalentwicklung spielen insbesondere bei der institutionellen Dimension eine entscheidende Rolle (vgl. auch Gualini 2003). Dies wird auch in den institutionellen Analysen zu „Cross-border governance“ von Blatter mehrfach betont (Blatter 2003, 2004). Demnach sind insbesondere Akteure und deren Ziele, die Ebenen der Interaktion, Mehrebenenpolitiken, die Praxis der Politikgestaltung, das Verhältnis von territorialer zu funktionaler Governance, die Strategien und Instrumente sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen wichtige Einflussfaktoren (vgl. Blatter 2003, 2004; auch Gualini 2003).

Aus raumwissenschaftlicher Sicht scheint dabei ebenso von Bedeutung, welche aktuellen Themenfelder adressiert werden (z. B. Demografischer Wandel, Klimawandel), welche Probleme sektoral und welche überfachlich gelöst werden und inwieweit diese nur lokal begrenzt anwendbar oder übertragbar sind. Konkret betrachtet werden können

damit neue Planungsphilosophien (Post-Wachstum, Neue Wohlstandsmodelle) ebenso wie veränderte Leitbilder (Perforierte Stadt, Postindustrielle Landschaft) und übergeordnete Strategien (Multifunktionalität) bis hin zu einzelnen Instrumenten. Von besonderem Interesse könnten dabei Ansätze sein, die Veränderungs- und Innovationsprozesse miteinander verknüpfen, wie z. B. der Transition-Management-Ansatz (IASS 2011; vgl. auch Minsch/Feindt/Meister et al. 1998; Schwarz/Birke/Beerheide 2010; Kristof 2010). Sie lassen sich mit neueren Diskussionen um Governance-Formen verknüpfen, wie z. B. Elementen einer „Adaptive Governance“ (Pisano 2012).

6 Fazit

Aus den idealtypisch dargestellten, insbesondere in der Planungspraxis jedoch oftmals miteinander verknüpften Zugängen lassen sich für die nachfolgende Auseinandersetzung mit „Border Futures“ zentrale Aspekte benennen, die in den nachfolgenden Beiträgen reflektiert werden:

- Es zeigt sich, dass für Grenträume eine „Embeddedness“ in die europäische Raumentwicklung besteht. Grenträume können als Anwendungsfelder europäischer Raumentwicklung gelten.
- Unter Bezug auf europäische Integrationstheorien wird deutlich, dass sowohl Chancen als auch Hemmnisse einer Integration zu thematisieren sind. Diese werden bezüglich der grenzüberschreitenden Kooperation in mehreren Beiträgen in dieser Publikation näher herausgearbeitet.
- Bedeutsam ist die Betrachtung unterschiedlicher Handlungsfelder, die für die grenzüberschreitende Kooperation maßgeblich sind, seien es INTERREG-Programme und -Projekte, seien es informelle Instrumente der Raumentwicklung. Auch hier erscheint es wünschenswert, einige dieser Politiken exemplarisch zu untersuchen.
- Die Nutzung von Governance-Konzepten für Grenträume gewinnt sowohl für die Analyse wie für die zukünftige Politik- und Planungsgestaltung an Bedeutung. Dies schafft neue Möglichkeiten zum Verstehen und Gestalten von grenzüberschreitender Interaktion, von der lokalen bis zur europäischen Ebene.

Literatur

- Bauböck, R.; Faist, T. (2010): *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam.
- Benz, A. (2001): From Associations of Local Governments to „Regional Governance“. In: *Urban Regions. German Journal of Urban Studies* 40 (2), 139-154.
- Benz, A. (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden. = Governance 5.
- Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden.
- Blatter, J. (1997): Explaining cross-border cooperation: A border-focused and border-external approach. In: *Journal of Borderland Studies* 12 (1-2), 151-174.
- Blatter, J. (2001): Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42 (2), 193-222.

- Blatter, J. (2003): Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in trans-boundary spaces. In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 16 (4), 503-526.
- Blatter, J. (2004): From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (3), 530-548.
- Braudel, F. (1977): Geschichte und Sozialwissenschaften. Die Longue durée. In: Bloch, M.; Honegger, C. (Hrsg.): *Schrift und Materie der Geschichte: Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse*. Frankfurt am Main, 47-85.
- Chilla, T. (2013): Punkt, Linie, Fläche – territorialE Europäisierung. Frankfurt am Main. = Luxemburg-Studien/Études luxembourgeoises 5.
- Commission of the European Communities (eds.) (2001): *European Governance – a white paper*. Brüssel.
- Deppisch, C. (2007): *Governance in grenzüberschreitenden Regionen. Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch-bayerischen Euregios*. Dortmund.
- Dörrenbächer, H. P. (2003): James Bay – Institutionalisierung einer Region: Wasserkraftnutzung in Nord-Quebec und die Entstehung regionaler Selbstverwaltungsstrukturen der Cree-Indianer. Saarbrücken. = *Saarbrücker Geographische Arbeiten* Band 48.
- Dörrenbächer, H. P. (2009): Die Großregion – Institutionalisierung einer europäischen grenzübergreifenden Modellregion? In: *Der Erdkundelehrer* (1), 11-18.
- Dörrenbächer, H. P. (2010): La Gran Región. Institucionalización de una región europea tranfronteriza. In: *Documents Anàlisi Geogràfica* 56 (1), 185-200.
- Faist, T. (Hrsg.) (2000): *Transstaatliche Räume*. Bielefeld.
- Faludi, A. (2010): Centenary paper: European spatial planning: past, present and future, Centenary Paper. In: *Town Planning Review* 81 (1), 1-22.
- Faludi, A. (2002): Positioning European Spatial Planning. In: *European Planning Studies* 10 (7), 897-909.
- Faludi, A.; Waterhout, B. (2002): *The making of the European Development Perspective – no masterplan*. London/New York.
- Fürst, D. (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: *Raumforschung und Raumordnung* 59 (5), 370-80.
- Fürst, D. (2007): Regional governance. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (eds.): *Handbuch Governance*. Wiesbaden, 353-365.
- Giddens, A. (1985): Time, Space and Regionalisation. In: Gregory, D.; Urry, J. (eds.): *Social Relations and Spatial Structures*. London, 265-295.
- Giddens, A. (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main. = *Theorie und Gesellschaft* 1.
- Gilbert, A. (1988): The new regional geography in English and French speaking countries. In: *Progress in Human Geography* 12 (2), 208-228.
- Gualini, E. (2003): Cross-border governance: Inventing regions in a trans-national multi-level polity. In: *disP. The Planning Review* 152 (1), 43-52.
- Gualini, E. (2006): The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales. In: *European Planning Studies* 14 (7), 889-912.
- Healy, P.; Cars, G.; Madanipour, A.; de Magalhaes, C. (2002): Transforming governance, institutional analysis and institutional capacity. In: Healy, P.; Cars, G.; Madanipour, A.; de Magalhaes, C. (eds.): *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot, 6-28.
- Heidbrink, L.; Hirsch, A. (2007): *Staat ohne Verantwortung?: Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*. Frankfurt.

- Hix, S. (1998): The study of the European community: The challenge to comparative politics. In: Nelsen, B. F.; Stubb, A. C.-G. (eds.): *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, 323-334.
- Howitt, R. (1993): A world in a grain of sand: Towards a reconceptualization of geographical scale. In: *Australian Geographer* 24 (1), 33-44.
- Howitt, R. (2003): Scale. In: Agnew, J.; Mitchel, K.; Toal, G. (eds.): *A Companion to Political Geography*. Oxford, 138-157.
- IASS – Institute for Advanced Sustainability Studies (ed.) (2011): *Transgovernance. The Quest for Governance of Sustainable Development*. Potsdam.
- Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (Hrsg.) (2013): *Über IMeG*. <http://www.metropolitane-grenzregionen.eu/ueber> (07.02.2017).
- Jachtenfuchs, M. (2002): Deepening and widening integration theory. In: *Journal of European Public Policy* 9 (4), 650-657.
- Kilper, H. (ed.) (2010a): *Governance und Raum*. Baden-Baden.
- Kilper, H. (2010b): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. In: Kilper, H. (ed.): *Governance und Raum*. Baden-Baden, 9-24.
- Kistenmacher, H.; Gust, E. (1983): *Grundzüge der Raumplanungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich und Möglichkeiten einer besseren Abstimmung in beiderseitigen Grenzräumen*. Hannover.
- Kramsch, O.; Hooper, B. (2004): *Cross-Border Governance in the European Union*. Abingdon.
- Kristof, K. (2010): *Models of Change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive*. Zürich.
- Larner, W. (2011): Governance. In: Agnew, J. A.; Duncan, J. S. (eds.): *Human Geography*. Oxford, 325-335.
- Leibenath, M.; Korcelli-Olejniczak, E.; Knippschild, R. (eds.) (2008): *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Mind the Gaps!* Berlin.
- Malchus, V. von (1975): *Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*. Bonn.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (ed.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 65-76.
- Mayntz, R. (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden, 11-20.
- Minsch, J.; Feindt, P.-H.; Meister, H.-P.; Schneidewind, U.; Schulz, T. (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*. Heidelberg.
- Niemann, A.; Bergmann, J. (2013): Zug- und Gegenkräfte im Spiegel der Theorien der europäischen Integration. In: Eppler, A.; Scheller, H. (eds.): *Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*. Baden-Baden, 45-70.
- Paasi, A. (1986): The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. In: *Fennia* 164 (1), 105-146.
- Paasi, A. (1991): Deconstructing regions: Notes on the scales of spatial life. In: *Environment and Planning A* 23 (2), 239-256.
- Paasi, A. (2005): Generations and the 'Development' of Border Studies. In: *Geopolitics* 10 (4), 663-671.
- Paasi, A. (2011): A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars. In: Wastl-Walter, D. (ed.): *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Farnhill, 11-31.
- Perkmann, M. (1999): Building governance institutions across European borders. In: *Regional Studies* 33 (7), 657-667.
- Perkmann, M. (2003): Cross border regions in Europe. Significance and drivers of cross-border cooperation. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (2), 153-171.

- Perkmann, M. (2007): Policy entrepreneurship and multilevel governance: A comparative study of European cross-border regions. In: *Environment and Planning C* 25 (6), 861-879.
- Pikner, T. (2008): Reorganizing cross-border governance capacity: The Case of the Helsinki Tallin Euregio. In: *European Urban and Regional Studies* 15 (3), 211-227.
- Pisano, U. (2012): Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, systems thinking and adaptive governance. Wien. = ESDN Quarterly Report Nr. 26.
- Pollack, M. A. (2001): International relations theory and European integration. In: *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 221-244.
- Pollack, M. A. (2005): Theorizing EU Policy-Making. In: Wallace, H.; Wallace, W.; Pollack, M. A (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 13-48.
- Pred, A. (1984): Place as Historical Contingent Process: Structuration and the Time-Geography of Becoming Places. In: *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2), 279-297.
- Pudup, M. B. (1988): Arguments within regional geography. *Progress in Human Geography* 12: 3, 369-390.
- Pütz, M. (2004): *Regional Governance*. München.
- Reitel, B. (2006): Governance in cross-border agglomerations in Europe – The example of Basle and Strasbourg. In: *Europa Regional* 14 (1), 9-21.
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham.
- Risse, T. (2012): *Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources*. Berlin. = SFB-Governance Working Paper Series 32.
- Salet, W.; Thornley, A.; Kreukels, A. (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London/New York.
- Scherhag, D. (2008): *Europäische Grenzraumforschung*. Hannover.
- Schimmelfenning, F.; Sedelmayr, U. (2002): Theorizing EU enlargement: research focus, hypothesis and the state of research. In: *Journal of European Public Policy* 9 (4), 500-528.
- Schwarz, M.; Birke, M.; Beerheide, E. (2010): Die Bedeutung sozialer Innovationen für eine nachhaltige Entwicklung In: Howald, J.; Jacobsen, H. (Hrsg.): *Soziale Innovation: auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma*. Wiesbaden, 165-180.
- Storper, M. (1988): Big Structures, Small Events, and Large Processes in Economic Geography. In: *Environment and Planning A* 20 (2), 165-185.
- Swyngedouw, E. (1997): Neither global nor local: Globalisation and the politics of scale. In: Cox, K. D. (ed.): *Spaces of Globalisation*. New York, 137-166.
- Swyngedouw, E. (2004): Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling. In: *Cambridge Review of International Affairs* 17 (1), 25-48.
- Sykes, O. (2005): *The Importance of Contextualisation and Comparison in the Study of European Spatial Planning*. Vienna.
- Tuan, Y.-F. (1977): *Space and place: the perspective of experience*. Minneapolis.
- Vatn, A. (2010): An institutional analysis of payments for environmental services. In: *Ecological Economics* 69 (6), 1245-1252.
- Werlen, B. (2007): *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*. Stuttgart.
- Wilke, H. (1983): *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*. Königstein im Taunus.
- Winn, N. (1998): Who gets what, when and how? The contested conceptual and disciplinary nature of governance and policy-making in the European Union. In: *Politics* 18 (2), 119-132.
- Zandonella, B. (2005): *Pocket Europa. EU-Begriffe und Länderdaten*. Bonn.

Autoren

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think Tanks der Forschung und Politikberatung, u.a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Prof. Dr. **H. Peter Dörrenbächer** (*1957), Professor für Kulturgeographie an der Universität des Saarlandes, frühere Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität Trier, Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po Paris), TU München, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion, Mitglied im Städtebaubeirat der Landeshauptstadt Saarbrücken und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Landeskunde im Saarland.

apl. Prof. Dr.-Ing. **Thomas Weith** (*1967), außerplanmäßiger Professor für Raumplanung und Umweltentwicklung an der Universität Potsdam und zugleich Sprecher der Research Area „Co-Design of Change and Innovation“ am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung Müncheberg. Mitgliedschaften: u.a. ISOCARP, ARL, Sprecher der ARL-LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern. Div. Auslandsaufenthalte (z.B. GB, China, Australien, Polen, Niederlande).

Andrea Hartz, Beate Caesar

Die Großregion und die Oberrheinregion im Kurzporträt

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die Großregion im Kurzportrait
- 3 Die Oberrheinregion im Kurzportrait
- 4 Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Die Institutionalisierung der Grenzregionen hat eine lange Geschichte. Meist aus konkretem Anlass heraus entstanden erste Formen der Zusammenarbeit. Sowohl in der Großregion als auch in der Oberrheinregion waren die 1970er Jahre entscheidend für die Gründung grenzüberschreitender Organisationen. Im Laufe der Jahrzehnte verfestigten sich die Strukturen, wobei regionsspezifische Anpassungen und Entwicklungen in deren konzeptioneller wie praktischer Ausgestaltung kontinuierlich stattfinden. Ein wichtiger Wegbegleiter war das europäische INTERREG A-Programm zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Bis heute ist INTERREG eine wichtige Größe bei der Umsetzung grenzüberschreitender Projekte. Bemühungen um die Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges und der Kooperationsstrukturen in den letzten Jahren zeigen, dass in der Großregion und der Oberrheinregion noch zahlreiche Herausforderungen, aber auch ungenutzte Potenziale bestehen.

Schlüsselwörter

Großregion – Oberrheinregion – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Institutionalisierung – INTERREG

A short profile of the Greater Region and the Upper Rhine region

Abstract

The institutionalisation of border regions has a long history. Initial forms of cooperation usually emerged in relation to a specific event. The 1970s were decisive for the emergence of cross-border organisations in both the Greater Region and the Upper Rhine region. Over the decades the structures were consolidated, although regionally specific adaptations and developments continue both conceptually and practically. The European INTERREG A-Programme has played a significant role in improving cross-border cooperation, and INTERREG continues to be an important factor in the implementation of cross-border projects. Efforts to further develop the institutional framework and cooper-

ation structures in recent years show that there are still many challenges but also unexploited potential in the Greater Region and the Upper Rhine region.

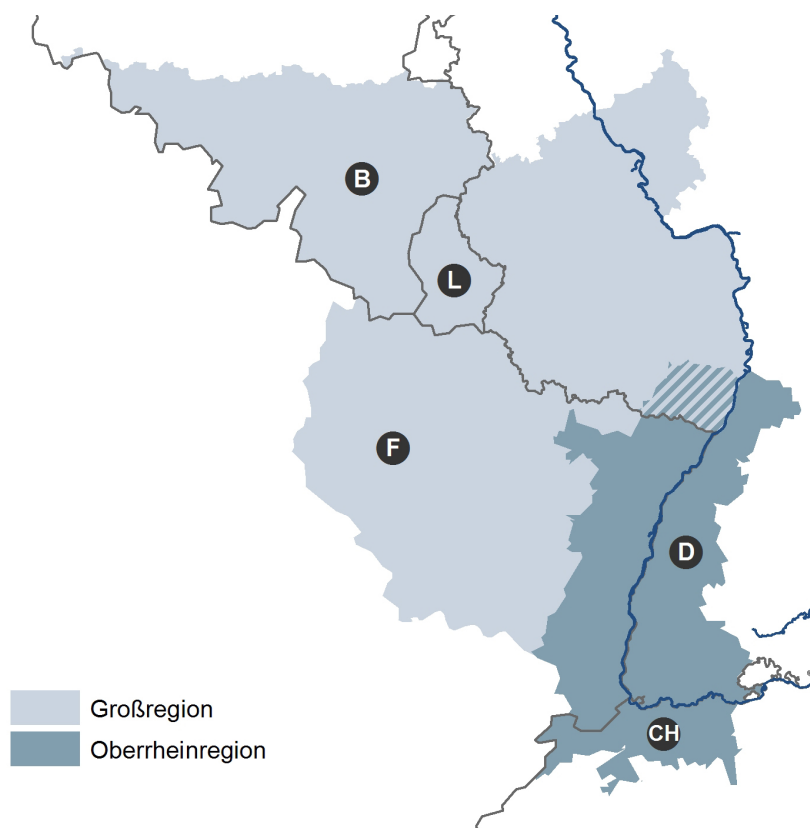
Keywords

Greater Region – Upper Rhine region – cross-border cooperation – institutionalisation – INTERREG

1 Einleitung

Der vorliegende Sammelband konzentriert sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gebiet der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Zwei Grenzregionen, die auf eine lange Tradition der grenzüberschreitenden institutionellen Kooperation zurückblicken und im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit der EU gefördert werden, betreffen das LAG-Gebiet: die Großregion¹ und die Oberrheinregion² (siehe Abb. 1). Im Folgenden werden die beiden Regionen kurz vorgestellt.

Abb. 1: Die Großregion und die Oberrheinregion in ihren territorialen Umgriffen



Quelle: Eigene Darstellung

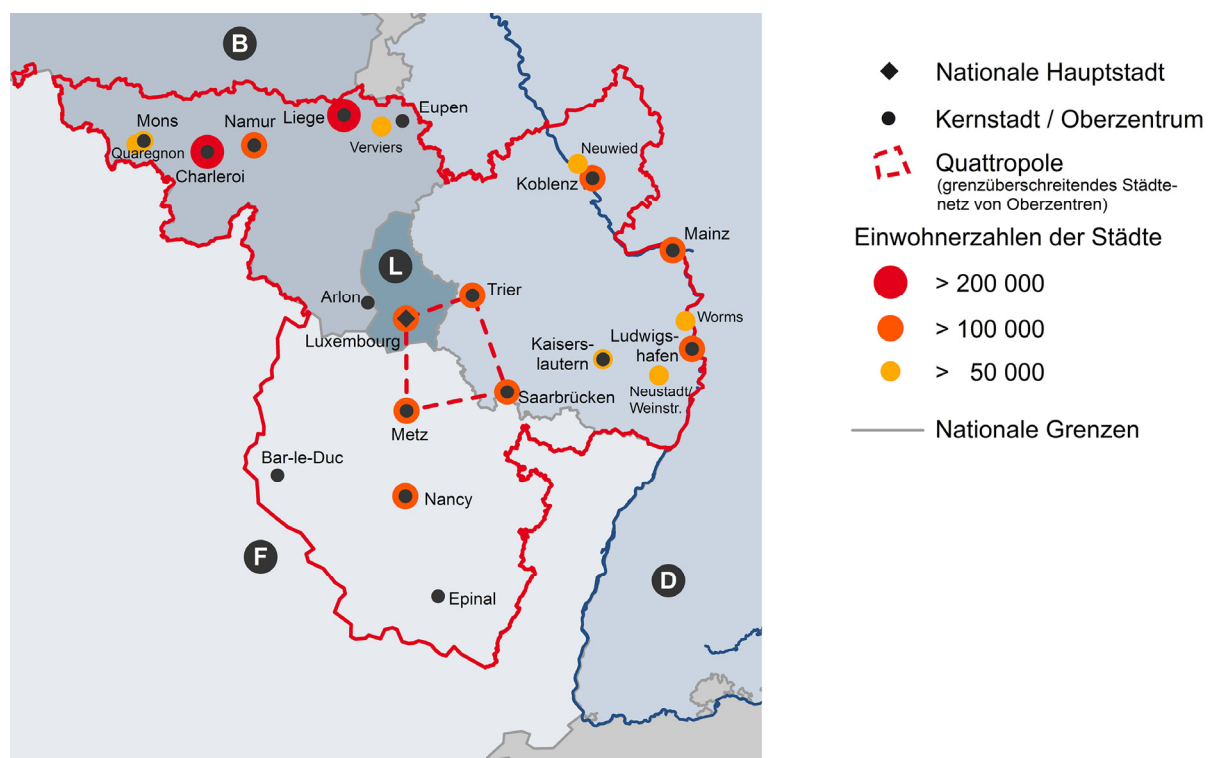
¹ Die Abkürzung „Großregion“ bezeichnet das Gebiet Saarland – Lorraine – Luxembourg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonnie – Communauté Française de Belgique und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

² Darüber hinaus überlagert der südliche Teilraum der Euregio Maas-Rhein das nördliche Gebiet der Großregion im Umgriff der LAG.

2 Die Großregion im Kurzporträt

Die Großregion (franz.: *La Grande Région*, engl.: *Greater Region*) ist die Weiterentwicklung des Kooperationsraumes SaarLorLux+ und liegt im Viereck Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Belgien, eingebettet in einen wirtschaftsstarken europäischen Raum zwischen den Europäischen Metropolregionen und Ballungszentren Brüssel, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Basel/Mulhouse und Paris (siehe Abb. 2). Es handelt sich um eine Region mit bewegter Geschichte. Alleine die militärischen Auseinandersetzungen führten in den beiden letzten Jahrhunderten vielfach zu Verschiebungen der nationalstaatlichen Grenzen in der Region. So wurden lothringische Gebiete nach 1871 von Deutschland annektiert; das Saarland stand mehrfach unter französischer Hoheit, u. a. nach dem Zweiten Weltkrieg.

Abb. 2: Die Großregion und ihr städtisches System



Quelle: BMVBS (2011), eigene Darstellung, verändert

Basisinformationen zur Großregion

Die Großregion setzt sich aus den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland, der französischen Region Lothringen (nach der französischen Gebietsreform nun Teilregion der neuen französischen Region Grand Est), dem Großherzogtum Luxemburg, der Wallonischen Region in Belgien und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zusammen. Sie erstreckt sich über eine Gesamtfläche von 65.401 km². Damit ist sie eine der größten Grenzregionen in der EU. 2013 lebten hier 11,4 Mio. Einwohner; die durchschnittliche Bevölkerungsdichte lag bei 175 EW/km². Allerdings verteilen sich die Einwohnerzahlen sehr ungleichmäßig: Die Bevölkerungsdichte variiert von bis zu 2.000 EW/km² in den dicht besiedelten Ballungszentren, beispielsweise entlang der Rheinachse in Rheinland-Pfalz oder im nördlichen Teil von Wallonien, bzw. knapp 400 EW/km² im Saarland bis hin zu unter 30 EW/km² in dünn besiedelten Regionen in Lothringen.

(GeoPortal der Großregion 2013). Ähnliches gilt für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung (Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes 2014: 8 ff.): Nach aktuellen Bevölkerungsprognosen wird sich die Einwohnerzahl der Großregion bis 2030 insgesamt weiter positiv entwickeln. Dabei sind jedoch unterschiedliche Entwicklungsdynamiken für die jeweiligen Teilräume zu erwarten. Während für das Saarland weiter rückläufige Bevölkerungszahlen prognostiziert werden, sind für Wallonien und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens leichte Zuwächse zu erkennen. Für Luxemburg wird sogar ein Bevölkerungszuwachs von 23 % prognostiziert. Rheinland-Pfalz erwartet eine leicht rückläufige bis stagnierende Bevölkerungsentwicklung und für Lothringen ist ein minimales Wachstum bzw. auch eine Stagnation prognostiziert. Parallel dazu soll sich die Verschiebung der Altersstruktur mit weniger junger (U-20) und einer zunehmend älteren Bevölkerung (Ü-60) in der Großregion und in allen ihren Teilregionen weiter fortsetzen. Dies gilt auch für die Personen im erwerbsfähigen Alter: Bis 2030 sollen nur noch 48 % der Bevölkerung in der Großregion zu dieser Gruppe der 20- bis 59-Jährigen gehören. Luxemburg, Lothringen und Wallonien, für welche ein Bevölkerungswachstum prognostiziert ist, liegen über dem Schnitt, für Rheinland-Pfalz, das Saarland, die an Bevölkerung verlieren, und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens liegt der prognostizierte Wert im 2030 bei nur 46 %.

Die Region ist ausgesprochen polyzentrisch strukturiert (Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2014: 7): Die Zentren Luxembourg-Ville, Liège, Charleroi, Namur, Mons, Metz, Nancy, Trier, Saarbrücken, Kaiserslautern, Mainz, Ludwigshafen und Koblenz prägen die Agglomerationsbereiche, die sich teilweise über nationalstaatliche Grenzen hinweg erstrecken und eng verflochten sind. Sie sind umgeben von ländlichen, dünn besiedelten Räumen mit mehreren Naturparks. Die Stadt Luxembourg hat als nationale Hauptstadt einen herausragenden Status in der Großregion – insbesondere wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung wie auch aufgrund ihrer europäischen Bedeutung als Sitz mehrerer europäischer Institutionen. „Innerhalb der Gebiete der Großregion ist jeder Partner für die Organisation seiner Raum- und Siedlungsstruktur eigenverantwortlich. Mittels der jeweiligen raumordnerischen und landesplanerischen Instrumente und Pläne werden die zentralörtlichen Funktionen und die Entwicklungsräume unter Achtung der Kompetenzen jedes Partners festgelegt“ (GeoPortal der Großregion 2012).

Es besteht eine hohe Mobilität über die nationalen Grenzen hinweg: Die Wirtschaft ist stark verflochten und das Pendleraufkommen erreicht mit über 213.400 interregionalen Grenzgängern im europäischen Vergleich Spitzenwerte (Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2014: 10) (siehe Beitrag Wille, Roos in diesem Band). Allein 160.000 Personen pendeln berufsbedingt regelmäßig nach Luxembourg und zurück (vgl. WSAGR 2014: 79). Zusätzlich gibt es enge funktionale Verflechtungen in den Bereichen Bildung und Forschung (Gipfel der Großregion 2016). Im Bereich Tourismus wird die Großregion von den Teilregionen gemeinsam beworben (Tourismus Großregion 2017).

Seit den 1960er Jahren entwickelte sich eine vielseitige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, die nach wie vor weiter ausgebaut wird.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Institutionalisierung

Den Anstoß der Zusammenarbeit gab zunächst der gemeinsame wirtschaftliche Aufschwung im Bergbau sowie in der Eisen- und Stahlindustrie, vor allem aber der danach folgende wirtschaftliche Niedergang der Montanindustrie in der Grenzregion. Den ge-

meinsamen Herausforderungen galt es kollektiv zu begegnen. Dadurch wurden entscheidende Impulse zur Gründung grenzüberschreitender Institutionen gesetzt.

Die Zusammenarbeit in der Großregion geht auf den Beginn der 1970er Jahre zurück und wird über verschiedene Institutionen ausgestaltet. Im Jahr 1970 wurde eine deutsch-französische Regierungskommission gegründet; 1971 trat Luxemburg bei. Ziel dieser Kommission ist es, formelle Voraussetzungen für eine Kooperation über nationale Grenzen zu schaffen. Die Kommission wird heute von regionalen Vertretern der vier Nationen gebildet; die belgische Vertretung kam erst 1981 hinzu. Als regionales ausführendes Organ der Kommission wurde die sogenannte Regionalkommission geschaffen (siehe Groß/Wille/Gengler et al. 2006: 59).

Der Gipfel der Großregion ist seit 1995 die politische Repräsentanz des Kooperationsraums und gibt den strategischen Rahmen für gemeinsame Projekte und Themen vor (Lenkungebene). Er setzt sich aus den höchsten politischen Vertretern der beteiligten Regionen zusammen. Diese treffen sich in regelmäßigen Abständen. Die Umsetzung der Gipfelbeschlüsse erfolgt auf Ebene der verschiedenen thematischen Arbeitsgruppen (Großregion o.J.a)

Um die grenzüberschreitende institutionelle Zusammenarbeit in Folge des Beitritts der belgischen Gebietskörperschaften – Wallonische Region, Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens – effizienter zu gestalten, wurde per Gipfelbeschluss die sog. „Neue Architektur“ (siehe Abb. 3) beschlossen (Saarland o.J.; Gipfel der Großregion 2005, 2006). Die Strukturen von Gipfel und Regionalkommission wurden zusammengeführt. Die maßgeblichen Entwicklungsleitlinien werden vom Gipfel der Exekutiven beschlossen. Der Gipfel wird von einem 1997 gegründeten Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSAGR) beraten. Seine Aufgabe ist es, „[...] sich in Form von Stellungnahmen oder Beschlüssen mit den Problemen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sowie der Raumordnung in der Großregion zu beschäftigen“ (Großregion o.J.b). Der WSAGR ist einzigartig in Europa (Köppen/Horn 2009: 101).

Der Interregionale Parlamentarier-Rat (IPR), der sich aus Abgeordneten des Landtags der involvierten deutschen Länder sowie den entsprechenden Gremien der anderen Regionen zusammensetzt, hat keine gesetzgebenden Befugnisse, sondern beratende Funktion (Großregion o.J.c).

2014 erfolgte mit der Einrichtung des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) „Gipfelsekretariat der Großregion“ im Haus der Großregion in Luxemburg ein weiterer Schritt in Richtung Verstetigung der institutionellen Kooperation. Der EVTZ ist das ständige Sekretariat für die Exekutiven des Gipfels der Großregion. Hauptaufgabe ist die Begleitung und Koordinierung der Arbeiten des Gipfels der Großregion und seiner Arbeitsgruppen. Er ist erster Ansprechpartner für Akteure, Bürgerinnen und Bürger sowie für an der Großregion Interessierte und gewährleistet die Kontinuität zwischen den turnusmäßig wechselnden Präsidenschaften des Gipfels. Zudem ist er damit beauftragt, die Kommunikation über die Aktivitäten des Gipfels sicherzustellen. (Großregion o.J.d)

Neben den offiziellen Organen der Großregion etablierten sich in Teilräumen weitere Kooperationsformen. So ist der EVTZ SaarMoselle 2010 aus dem Verein zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Saarbrücken und dem französischen Département Moselle hervorgegangen (Eurodistrict SaarMoselle o. J.). Ein anderes Beispiel ist das Städtetz QuattroPole zwischen den Städten Luxembourg, Metz, Saarbrücken und

Trier, das 2014 als Verein QuattroPole e.V. ausgestaltet wurde (QuattroPole o. J.). Außerdem wurde im Jahr 2013 die Universität der Großregion gegründet: Sie ist ein Zusammenschluss von sechs Universitäten aus dem Kooperationsraum der Großregion. Grundsätzliches Ziel der Kooperation ist, die Mobilität von Studierenden und Dozenten zwischen den Partneruniversitäten zu erhöhen und das Angebot sowie die Vielfalt in Lehre und Forschung zu vergrößern, beispielsweise durch das Einrichten von gemeinsamen Studiengängen und gemeinsamen Forschungsprojekten (Universität der Großregion 2016).

Abb. 3: Übersicht über die Architektur der institutionellen Zusammenarbeit der Großregion und ihrer verschiedenen Akteure



Quelle: BMVBS (2011), eigene Darstellung, verändert

INTERREG in der Großregion

Eine deutliche Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation hatte die Einführung der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG im Jahr 1990 zur Folge (Beck/Pradier 2011). Seit Anfang der 1990er Jahre können grenzüberschreitende Projekte und Maßnahmen über europäische Fördermittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Rahmen des Ziels „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ sowie in der Ausrichtung „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ (INTERREG A) kofinanziert werden. Auch in der Großregion nutzten zahlreiche Projektpartnerschaften die Möglichkeiten der EU-Förderung über vier Programmphasen hinweg. Die finanzielle Förderung durch INTERREG besitzt eine hohe Bedeutung bei der Umsetzung von Aktivitäten und Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Euro-Institut 2010: 8).

Das grenzüberschreitende Kooperationsprogramm „Großregion“ für die fünfte Förderperiode 2014 bis 2020 läuft derzeit (INTERREG Großregion 2017). Das Programm fördert in vier Schwerpunktbereichen bzw. „Prioritätsachsen“, die sich wiederum aus insgesamt zehn spezifischen Zielen zusammensetzen:

- Prioritätsachse 1: Die Entwicklung eines integrierten Arbeitsmarkts durch die Förderung von Bildung, Ausbildung und Mobilität weiter vorantreiben
- Prioritätsachse 2: Eine umweltfreundliche Entwicklung der Großregion und eine Verbesserung des Lebensumfelds sicherstellen
- Prioritätsachse 3: Verbesserung der Lebensbedingungen

- Prioritätsachse 4: Die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Großregion steigern

Das Programm wird durch einen EVTZ verwaltet (Großregion 2017).

Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges und der Kooperation

Die Großregion entwickelte in den letzten Jahren den strategischen Ansatz, ihre vorhandenen metropolitanen Potenziale auszubauen. Dabei ist sie darauf bedacht, „sich in der Zukunft im Rahmen einer europäischen Politik des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhaltes, sowie der Strategie ‚Europa 2020‘ für ein intelligentes (Beschäftigung, Forschung, Innovation), nachhaltiges (Umwelt, Energie, Klima) und inklusives (Bildung, soziale Integration und Bekämpfung der Armut) Wachstum zu strukturieren“ (Mission Grande Région 2016: 9). Dabei sollen gemeinsame Potenziale genutzt und die Zusammenarbeit vertieft werden.

Der 13. Gipfel der Großregion bestätigte im Januar 2013 das zukünftige Ziel der Kooperation, die Großregion zu einer „Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion“ (GPMR) zu entwickeln (Gipfel der Großregion 2013). Die Umsetzung dieses Ziels wurde u. a. im Rahmen der Gipfelpräsidentschaft durch Rheinland-Pfalz in den Jahren 2013/2014 aktiv vorangetrieben (Gipfel der Großregion 2013, 2014a), deren Nachfolge Wallonien am 1. Januar 2015 für die nächsten zwei Jahre angetreten hat. Auf Basis einer metropolitanen Entwicklungsstrategie soll die Großregion langfristig gegenüber den europäischen Metropolregionen konkurrenzfähig werden. Die Strategie ist auf eine polyzentrische territoriale Entwicklung ausgerichtet, um die unterschiedlichen funktionalen Voraussetzungen der einzelnen Teilräume und den raumstrukturellen Charakter der Großregion angemessen zu berücksichtigen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit die Etablierung einer GPMR eine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen darstellt und ob die bestehenden Governance-Strukturen an diese neue strategische Ausrichtung angepasst werden müssen. Hiermit setzt sich Schelkmann in diesem Band auseinander.

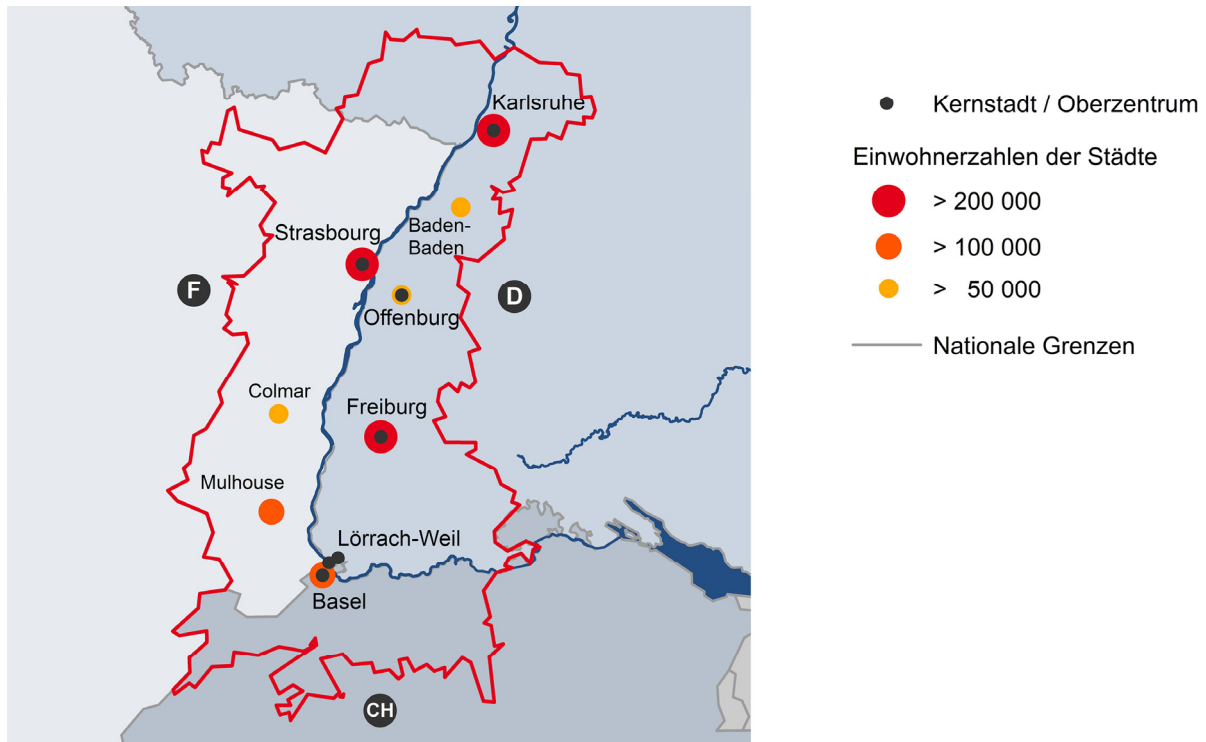
Untermauert wurde die Errichtung einer GPMR u. a. durch den Beschluss im Rahmen des 13. Gipfels, ein Raumentwicklungskonzept für die Großregion (REK-GR) zu erstellen, „in dem unter dem Aspekt der Mobilität und Erreichbarkeit die raumwirksamen Funktionen wie Wirtschaft, Wohnen, Freizeit sowie Umwelt identifiziert und miteinander in Einklang gebracht werden“ (Gipfel der Großregion 2014a, siehe auch Beitrag Schelkmann in diesem Band). Es dient „als Handlungsrahmen für eine integrative und kohärente gesamt-räumliche Entwicklung der Großregion“ und soll im Rahmen eines INTERREG-Projekts (2018 – 2021) ausgearbeitet werden (MDDI 2017, Gipfel der Großregion 2014b).

Darüber hinaus sind in den letzten Jahren weitere Aktivitäten erfolgt, wie der kontinuierliche Aufbau eines Geografischen Informationssystems der Großregion (GIS-GR, siehe auch Beiträge von Hartz bzw. Schelkmann in diesem Band) als Monitoring-Instrument oder der Abschluss der gemeinsamen „Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion“ am 5. November 2014. Sie verdeutlichen das Ziel, sich als metropolitane Grenzregion möglichst breit aufzustellen und in unterschiedlichen Bereichen grenzüberschreitend zu agieren (Gipfel der Großregion 2014c; Pallagst 2014).

3 Die Oberrheinregion im Kurzporträt

Der Name des Kooperationsraumes verrät im Gegensatz zur Großregion einiges über die Zusammensetzung und räumliche Verortung der Kooperation. Die Oberrheinregion umfasst den deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum zwischen den Ballungsräumen Karlsruhe und Strasbourg im Norden sowie Basel im Süden. Die Oberrheinregion zeichnet sich vor allem durch ihre kulturelle Vielfalt, aber auch durch ihre im europäischen Vergleich besondere Wirtschaftsstärke aus (TMO 2016a).

Abb. 4: Die Oberrheinregion und ihr städtisches System



Quelle: BMVBS (2011), eigene Darstellung, verändert

Basisinformationen zur Oberrheinregion

Der Kooperationsraum von ca. 21.500 km² erstreckt sich über drei Länder: Deutschland, Frankreich und die Schweiz. Er liegt in der Rheinebene, wobei der Rhein als natürliche Grenze die drei Länder auch weitestgehend voneinander trennt. Beteiligte Regionen sind das Elsass (seit Januar 2016 ist das Elsass Teil der französischen Region Grand Est), die Nordwestschweiz, Baden und die Südpfalz. Etwa ein Fünftel der ca. 6 Mio. Einwohner wohnt in den Großstädten Karlsruhe, Strasbourg, Mulhouse, Freiburg und Basel. Die Bevölkerungsdichte im Oberrheingebiet liegt trotz des hohen Anteils an Berggebieten bei durchschnittlich 278 EW/km² (Oberrheinkonferenz 2015: 44 f.). Insgesamt verteilt sich die Bevölkerung jedoch nicht gleichmäßig in der Region: „Die sehr hohe Bevölkerungsdichte der Nordwestschweiz (385 Einwohner je km²) ist auf die starke Verdichtung im Ballungsraum Basel zurückzuführen; an zweiter Stelle folgt das badische Gebiet mit 299 Einwohnern je km². Deutlich dünner besiedelt sind das Elsass (222 Einwohner je km²) und die Südpfalz (200 Einwohner je km²). Dennoch liegen auch diese Werte jeweils über den entsprechenden Durchschnittswerten für Frankreich, der Schweiz oder der EU-

28 insgesamt“ (TMO 2016a). Auch die Oberrheinregion ist damit ausgeprägt polyzentrisch organisiert.

Die Region ist, verglichen mit westeuropäischen Standards, ein sehr wirtschaftsstarker Raum und verfügt über zahlreiche Universitäten und Hochschulen (BMVBS 2011: 29 f.). Dennoch bleibt die grenzüberschreitende (Arbeitsmarkt-)Vernetzung mit einem täglichen Pendleraufkommen von 93.000 Personen (Oberrheinkonferenz 2015: 45) trotz des „Arbeitsplatz-Magneten“ Schweiz deutlich hinter der Großregion zurück.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Institutionalisierung

In der Oberrheinregion haben sich – vergleichbar zur Großregion – die nationalstaatlichen Grenzen in der Vergangenheit mehrfach verschoben. Der Rhein mit seinen angrenzenden Territorien war über nahezu zwei Jahrhunderte Streitpunkt zwischen Frankreich und Deutschland. Das Elsass gelangte mehrfach unter deutsche Hoheit; die französische Nationalstaatenbildung zielte darauf ab, den Rhein als natürliche Grenze zu interpretieren.

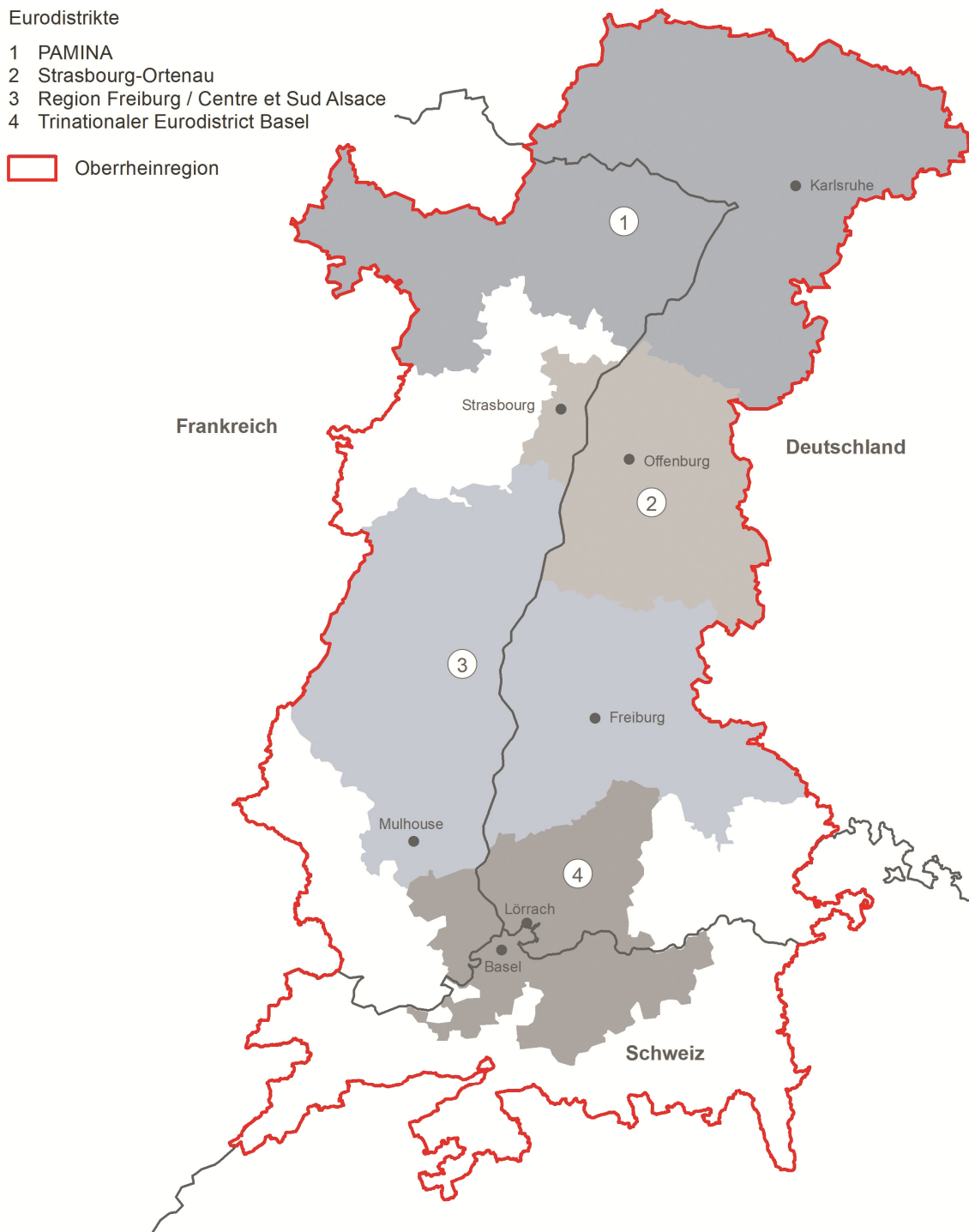
Seit Ende der 1940er Jahre hat sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Raum von einer zunächst informellen zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit stetig weiterentwickelt. 1975 wurden eine Regierungskommission und zwei Regionalausschüsse gegründet, um gemeinsam aktuelle grenzüberschreitende Herausforderungen zu lösen. 1991 erfolgte die Zusammenlegung der Regionalausschüsse zur Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz. Dieses Organ ist seitdem die zentrale Plattform zur Organisation und Koordination der Zusammenarbeit, die insbesondere in thematisch ausgerichteten Arbeitsgruppen und Expertenausschüssen stattfindet. Ein weiteres Organ ist der 1997 gegründete Oberrheinrat. Er gibt Empfehlungen und Stellungnahmen ab und diskutiert politische Themen (BMVBS 2011: 28 ff.). Mittlerweile zeichnet sich eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Oberrheinrat und der Oberrheinkonferenz ab.

In der Oberrheinregion gibt es weitere teilräumliche Zusammenschlüsse, wie zum Beispiel die Eurodistrikte PAMINA (siehe Beitrag Harster/Siebenhaar in diesem Band), Strasbourg-Ortenau, Region Freiburg/Centre et Sud Alsace und den Trinationalen Eurodistrikt Basel (BMVBS 2011: 31; siehe Abb. 5). Die Gründung der Eurodistrikte steht für die ab dem Jahr 2000 einsetzende Phase der „ebenenspezifischen Differenzierung“ in den Grenzregionen (Euro-Institut 2010), wobei die Kooperation im PAMINA-Raum bereits auf eine längere Geschichte zurückblickt und seit Ende 2016 als EVTZ organisiert ist. Im Vergleich mit anderen Grenzregionen „[...] lässt sich in der Gesamtschau derzeit nur am Oberrhein eine durchgängige ebenenspezifische Differenzierung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erkennen, bei der es nicht nur institutionell, sondern auch aufgabenstrukturell bzw. funktional zu Ansätzen einer vertikalen Arbeitsteilung zwischen (inter-)nationaler (Regierungskommission), gesamträumlicher (Oberrheinkonferenz, Oberrheinrat) und teilräumlicher Ebene (Eurodistrikte) kommt“ (BMVBS 2011: 62).

Wie in der Großregion gibt es auch hier einen grenzüberschreitenden Universitätsverbund: die Europäische Konföderation der Oberrheinischen Universitäten („EUCOR“), die bereits 1989 entstand (EUCOR 2016). Dabei kooperieren die Universitäten Basel, Freiburg, Karlsruhe, Mulhouse und Strasbourg in Lehre, Forschung, Kultur, Sport und Verwaltung. Mit Initiativen wie dem „Dialog Science“ (Grenzüberschreitende Tage der Wissenschaft) oder der Wissenschaftsoffensive (WO) der Trinationalen Metropolregion Oberrhein, mit der grenzüberschreitende Leuchtturmprojekte in der Region durch finanzielle und technische Hilfe bei der Erarbeitung und Umsetzung von INTERREG-Anträgen im

Bereich Forschung & Innovation gefördert werden, setzt sich die TMO für grenzüberschreitende Aktivitäten im Bereich der Forschung ein (TMO 2016 a, b).

Abb. 5: Eurodistrikte entlang der deutsch-französischen Grenze



Quelle: BMVBS (2011), eigene Darstellung, verändert

INTERREG in der Oberrheinregion

Auch am Oberrhein etablierte sich die INTERREG-Förderung in den vorangegangenen Programmphasen als Impulsgeber für zahlreiche Projekte und Aktivitäten. Jedoch erfolgte unabhängig davon zudem eine Professionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperationen, um diese zu verstetigen und weiter auszubauen: So haben die institutionellen Partner der Kooperation „teilweise sogar eigene grenzüberschreitende Budgets geschaffen, mit denen kleinere Projekte autonom und sehr flexibel finanziert werden können“ (Euro-Institut 2010: 8). Bereits am 16. Dezember 2014 hat die Europäische Kommission das Operationelle Programm INTERREG V (A) Oberrhein (Frankreich – Deutschland – Schweiz) für die fünfte Programmperiode genehmigt. In der laufenden Programmphase sollen vor allem Maßnahmen zum intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstum am Oberrhein sowie zur Förderung des territorialen Zusammenhalts über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Verwaltungen und Bürgern umgesetzt werden (INTERREG Oberrhein o.J.).

Weiterentwicklung des institutionellen Gefüges und der Kooperation

Seit 2010 firmiert der Kooperationsraum unter dem Label „Trinationale Metropolregion Oberrhein“ (TMO). Damit wird dem im Jahr 2008 formulierten Ziel, eine grenzüberschreitende Metropolregion zu schaffen, Ausdruck verliehen (BMVBS 2011: 31, siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band). Die TMO startete mit dem Gedanken, „die Entwicklung des Oberrheingebietes zu einer europäischen Region mit höchster Wettbewerbskraft und mit einem attraktiven Lebensraum nachhaltig [zu] fördern“ (TMO 2016a). Ziel der TMO ist, „die Ressourcen des Oberrheins als Wirtschaftsraum nachhaltig weiterzuentwickeln, für raumrelevante Vorhaben eine gemeinsame Raumordnungspolitik zu entwickeln, die Region als attraktiven Lebensraum auszugestalten und im nationalen und internationalen Wettbewerb optimal zu positionieren“ (TMO 2016a). Dabei werden die strategische Position inmitten Europas, die Stärke im Bildungs- und Forschungsbereich, die wirtschaftliche Stärke – vor allem aber auch die günstige polyzentrische Regionsstruktur – als gute Ausgangsbedingungen gesehen. Betont wird allerdings, dass es nicht darum gehe, neue Verwaltungsstrukturen zu schaffen, sondern vielmehr darum, die bestehenden Kooperationen zu festigen, Plattformen und Netzwerke ins Leben zu rufen (TMO 2016a).

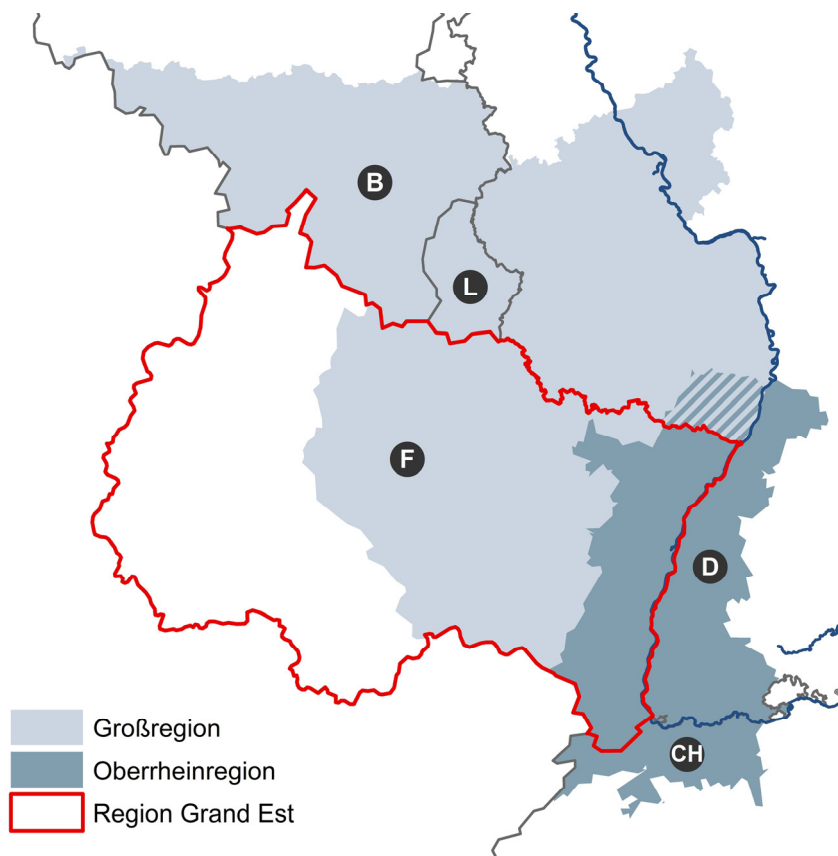
Charakteristisch ist der, auf den vier Säulen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beruhende Aufbau der TMO. Damit soll die Kooperation durch die Vernetzung unterschiedlicher Akteursarenen verbessert und konsequent auf eine strategische Entwicklung der vorhandenen grenzüberschreitenden Potenziale ausgerichtet werden. Dieser Ansatz umfasst auch Aspekte einer Mehr-Ebenen-Governance und damit einer Vernetzung zwischen den Eurodistrikten (interkommunal) und der Gesamtregion (interregional), damit sich eine sinnvolle und effiziente Arbeitsteilung etablieren kann (BMVBS 2011: 66). Zur externen Positionierung wurde eine gezielte Lobby-Strategie in Richtung EU und Regierungen der beteiligten Nationalstaaten aufgelegt (BMVBS 2011: 66).

4 Ausblick

Insgesamt stellt sich die Frage, wie die grenzüberschreitende Kooperation in der Groß- und der Oberrheinregion nicht nur in geografischer, sondern auch in politischer und administrativer Hinsicht zukünftig ausgestaltet wird. Dies wird in den folgenden Kapiteln aufgegriffen und aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet.

Nicht zuletzt greift seit dem 1. Januar 2016 in Frankreich die bereits 2015 per Gesetz beschlossene Gebietsreform. Diese reduziert die Anzahl der französischen Regionen von 22 auf 13. Ziel der Zusammenlegung ist, die Regionen durch den großräumigeren Umgriff als Wirtschaftsräume zu stärken und mit mehr Kompetenzen und Instrumenten im Bereich der Wirtschaftsförderung auszustatten. Elsass und Lothringen bilden nun mit der Region Champagne-Ardenne die Region Grand Est (siehe Abb. 6). Für die Oberrheinregion und die Großregion bedeutet dies, dass vorher administrativ getrennte Teilräume auf französischer Seite – Elsass und Lothringen – nun in einer großen Region zusammengeführt werden. Grand Est umfasst ca. 57.000 km² (Fehlen 2016: 80) und ist damit nahezu so groß wie die grenzüberschreitende Großregion mit allen Teilräumen (siehe Beitrag Harster/Clev in diesem Band).

Abb. 6: Die neue französische Region Grand Est



Quelle: Eigene Darstellung

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o.J.): Datenbereitstellung im Rahmen des MORO „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Bonn.
- Beck, J.; Pradier, E. (2011): Governance in der transnationalen Regionalpolitik: Bestandsaufnahme und Perspektiven der Kooperationsbeziehungen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. In: Beck, J.; Wassenberg, B. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforschen und leben: Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Straßburg und des Euro-Institutes. Stuttgart, 107-135.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin/Bonn.
- EUCOR (Hrsg.) (2016): Eucor – The European Campus.
<http://www.eucor-uni.org/de/eucor-european-campus> (29.03.2017).
- Eurodistrict SaarMoselle (Hrsg.) (o.J.): Internetauftritt Eurodistrict SaarMoselle.
http://www.saarmoselle.org/rubrique.php?id_rubrique=1709#top (25.05.2016).
- Euro-Institut (Hrsg.) (2010): Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten. Schlussbericht der Expertise im Rahmen des MORO „Grenzüberschreitende Verflechtungsräume“, bearbeitet von Beck, Joachim in Kooperation mit Pradier, Eddie; Unfried, Martin; Gengler, Claude; Wittenbrock, Rolf. Kehl.
- Fehlen, F. (2016): Sprachenpolitik in der Großregion SaarLorLux. In: Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.): Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden, 73-93.
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2012): Entwicklungszentren.
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzept-der-grossregion/entwicklungszentren-bei-den-verschiedenen-partnern-der-grossregion.html> (19.04.2016).
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2013): Bevölkerungsdichte 2013.
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/demographie/bevoelkerungsdichte-2013.html> (25.05.2016).
- Groß, B.; Wille, C.; Gengler, C.; Thull, P. (2006): SaarLorLux von A-Z. Handbuch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion. Baden-Baden.
- Großregion (Hrsg.) (o.J. a): Gipfel der Großregion.
<http://www.grossregion.net/Institutionen> (14.03.2017).
- Großregion (Hrsg.) (o.J. b): WSAGR.
www.granderegion.net/de/INTERREGIONALE_POLITISCHE_ZUSAMMENARBEIT/index.html (14.03.2017).
- Großregion (Hrsg.) (o.J. c): IPR.
<http://www.grossregion.net/Institutionen/Beratende-Organe/Interregionaler-Parlamentarier-rat> (14.03.2017).
- Großregion (Hrsg.) (o.J. d): Gipfelsekretariat.
<http://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/EVTZ-Gipfelsekretariat> (14.03.2017).
- Großregion (Hrsg.) (2017): EVTZ Gipfelsekretariat.
<http://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail/EVTZ-Gipfelsekretariat> (31.03.2017).

- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2005): 8. Gipfel der Großregion. Gemeinsame Erklärung.
<http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/8.-Gipfel-Gemeinsame-Erklaerung-Metz-Lothringen> (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2006): Gemeinsame Erklärung des 9. Gipfels der Großregion.
www.granderegion.net/content/download/310/2136?inLanguage=ger-DE (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2013): Gemeinsame Erklärung 13. Gipfel der Großregion 24.01.2013. Abbaye des Prémontrés – Pont-à-Mousson.
<http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/13.-Gipfel-Gemeinsame-Erklaerung-Pont-a-Mousson-Lothringen> (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2014a): Rheinland-Pfälzische Gipfelpräsidentschaft 2013/2014. 14. Gipfel der Großregion – Gemeinsame Erklärung. 4. Dezember 2014 Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.
<http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/14.-Gipfel-Gemeinsame-Erklaerung-Mainz-Rheinland-Pfalz> (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2014b): Treffen der für Landesplanung und Wirtschaft zuständigen Ministerinnen und Minister und politischen Verantwortlichen am 17. November 2014 in Trier anlässlich des Gemeinsamen Fachministertreffens „Landesplanung und Wirtschaft“ der Großregion.
http://www.dat.public.lu/actualites/2014/11/17_Grande-Region_Reunion-Ministerielle-CONJOINTE/Resolution_politique.pdf (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2014c): Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion.
<http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/Accord-cadre-relatif-a-la-formation-professionnelle-transfrontaliere-dans-la-Grande-Region-Rahmenvereinbarung-uebergrenzueberschreitende-Beru> (14.03.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2016): 15. Gipfelpräsidentschaft der Großregion: Zwischengipfel und 20 Jahre Kooperation.
<http://www.granderegion.net/content/download/1080/file/Ministerkonferenz%20Tourismus%20-%20Marche-en-Famenne.pdf> (14.03.2017).
- INTERREG Großregion (Hrsg.) (2017): Programm.
<https://www.interreg-gr.eu/de/61-2/> (31.03.2017).
- INTERREG Oberrhein (Hrsg.) (o.J.): Das Programm.
<http://www.interreg-oberrhein.eu/das-programm> (14.03.2017).
- Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2014): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. Grenzgängermobilität, November 2014.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/9_IBA-Bericht__2014_/141118_Grenzgaenger_DE.pdf (29.05.2015).
- Köppen, B.; Horn, M. (Hrsg.) (2009): Das Europa der EU an seinen Grenzen!? Konzepte und Erfahrungen der europäischen grenzüberschreitenden Kooperation. Berlin.
- MDDI – Ministère du Développement durable et des Infrastructures (2017): Schriftliche Mitteilung zum REK-GR durch das MDDI am 15.12.2017.
- Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes, Abteilung Europa, Interregionale Zusammenarbeit (Hrsg.) (2014): Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion 2013/2014 für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/WSAGR-Berichte/DE_FR_WSAGR-Bericht_No5_2.pdf (14.03.2017).
- Mission Grande Région (Hrsg.) (2016): Die Großregion stellt sich vor.
www.granderegion.net/de/grande-region/Die_Grossregion_stellt_sich_vor.pdf (19.04.2016).
- Oberrheinkonferenz (Hrsg.) (2015): 40 Jahre. Erfolgreiche grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein.
<http://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/aktuelle-informationen/news/items/broschuere-40-jahre-erfolgreiche-zusammenarbeit-am-oberrhein.html> (08.04.2016).

- Pallagst, K. (2014): Spatial planning for border regions: planning styles in conflict? Keynote speech at the international symposium 'Border studies' at Luxemburg, Feb. 13, 2014.
- QuattroPole (Hrsg.) (o.J.): Quattropole.
http://www.quattropole.org/info/was_ist_quattropole (29.03.2017).
- Région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine (Hrsg.) (o. J.): Atlas.
<http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/atlas> (30.05.2016).
- Saarland (Hrsg.) (o. J.): Institutionen – Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz-Wallonien.
<http://www.saarland.de/SID-7E48123E-DE228563/3360.htm> (01.06.2015).
- TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2016a):Wissenschaftsoffensive.
<http://www.rmtmo.eu/de/wissenschaft/wissenschaftsoffensive.html> (01.06.2015).
- TMO – Trinational Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2016b): Dialog Science.
<http://www.rmtmo.eu/de/wissenschaft/dialog-science.html> (01.06.2015).
- Tourismus Großregion (Hrsg.) (2017): Tourismusmarketing für die Grossregion.
<http://www.tourismus-grossregion.eu/> (07.12.2016).
- Universität der Großregion (Hrsg.) (2016): Über uns.
<http://www.uni-gr.eu/ueber-uns.html> (01.06.2015).
- WSAGR – Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (Hrsg.) (2014): Abschlussbericht Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR).
<http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/Wirtschafts-und-Sozialausschuss-der-Grossregion-WSAGR-2013-2014> (14.03.2017).

Autorinnen

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und dem Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation. Mitgliedschaften u. a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Gerd-Rainer Damm

Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion – Interviews mit Handlungsträgern

Gliederung

- 1 Einleitung und methodisches Vorgehen
- 2 Auswertung der Interviews
 - 2.1 Bedeutung, Hemmnisse und Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation
 - 2.2 Länderspezifische Sichtweisen
 - 2.3 Unterschiede in den Sichtweisen der jeweiligen Verwaltungsebene
- 3 Fazit und Schlussfolgerungen

Literatur

Kurzfassung

Im folgenden Beitrag werden die mit Entscheidungs- und Handlungsträgern der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion geführten Interviews zu Erschwernissen und Hemmnissen der Zusammenarbeit dargestellt und ausgewertet. Neben Behinderungen aufgrund unterschiedlicher Sprache, Verwaltungskultur und unterschiedlicher Aufgaben und Zuständigkeiten bei den einzelnen Partnern wird auch die Organisation der Großregion als retardierendes Element benannt. Viele Erschwernisse der Zusammenarbeit werden jedoch durch ein hohes Engagement der in der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen abgemildert und teilweise ausgeglichen. Der Beitrag endet mit Schlussfolgerungen für eine Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Schlüsselwörter

Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion – wichtige Projekte – Sprachkompetenz – Verwaltungskulturen – Effektivität der Gremien – Schritte zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Challenges of cross-border cooperation in the Greater Region – interviews with relevant actors

Abstract

This paper presents and evaluates interviews held with decision-makers and actors involved in cross-border cooperation, exploring difficulties with and barriers to cooperation. In addition to problems caused by the different languages, administrative cultures

and variations in the tasks and jurisdictions of the individual partners, the organisation of the Greater Region is also mentioned as a hindrance. But many difficulties concerning cooperation are minimised and in some cases overcome by the high level of commitment of individuals active in cross-border cooperation. The paper concludes with recommendations to improve the operations of cross-border cooperation.

Keywords

Importance of cross-border cooperation in the Greater Region – important projects – language competence – administrative cultures – effectiveness of the forums – steps to improve cross-border cooperation

1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion wird im Allgemeinen und oftmals zu Recht als eine große Erfolgsgeschichte dargestellt. Gleichwohl ist die praktische Zusammenarbeit neben den Erfolgen auch durch Erschwernisse und Hemmnisse in der praktischen Zusammenarbeit geprägt (siehe Caesar/Pallagst in diesem Band).

Eine Betrachtung der Zukunftsfähigkeit und der Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation bedarf neben der Nennung von Erfolgsfaktoren auch einer Ermittlung ihrer Hemmschuhe. Im Vordergrund sollen daher im Folgenden nicht die bekannten rechtlichen Hindernisse, sondern die Erschwernisse bei der praktischen und alltäglichen Zusammenarbeit über die Grenze hinweg stehen.

Die Erfassung dieser Erschwernisse hat der Verfasser mit Entscheidungs- und Handlungsträgern¹ der grenzüberschreitenden Kooperation unterschiedlicher Verwaltungs- und Handlungsebenen mithilfe von leitfadengestützten Interviews durchgeführt. Anders als standardisierte Befragungsformen bieten teilstrukturierte und themenzentrierte Interviews die Möglichkeit, Motive und Erfahrungen der Befragten in einen Gedanken- und Argumentationszusammenhang zu stellen. Die leitfadengestützten Interviews wurden entweder in Form direkter Einzelgespräche oder mittels Telefoninterviews geführt. Die Dauer der Gespräche betrug ca. 30 bis 40 Minuten. Die Interviews wurden elektronisch aufgenommen und anschließend verschriftlicht. Danach wurden die Interviews thematisch aufbereitet und anonymisiert. Da auch die lothringischen Interviewpartner über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, konnten die Interviews in deutscher Sprache geführt werden.

Die Auswahl der Interviewpartner hat nicht den Anspruch, repräsentativ für alle in der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen zu sein. Für die Interviews wurden vom Verfasser aber Personen ausgewählt, die aktuell oder in der Vergangenheit aktiv und verantwortlich an der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion mitgewirkt haben. Sie repräsentieren zudem die einzelnen Partnerregionen und Verwaltungsebenen. Aus einem Kreis von zunächst avisierten 18 Gesprächspartnern konnten aus terminlichen oder organisatorischen Gründen nur mit 12 Personen aus den Nationalstaaten Luxemburg, Frankreich (Lothringen) und Deutschland (Saarland) Interviews geführt werden. Die Interviewten repräsentieren die Verwaltungsebenen Ministerien (für Lothringen

¹ Zur besseren Lesbarkeit wurden überwiegend Bezeichnungen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht sinnvoll, gelten die gewählten Begriffe für Männer und Frauen.

Präфекtur der Region und *Conseil regional de la Moselle*), interkommunale Ebene (Stadtverband, Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)) und Kommune sowie ein freies Beratungsbüro für interkulturelle Kommunikation und Entwicklung. Ihre Verteilung auf die Länder bzw. Regionen sowie auf die Verwaltungsebenen und hierarchischen Ebenen wird in den Tabellen 1 und 2 dargestellt.

Neben den Leitfragen² des Interviews wurden auch darüber hinausgehende Erkenntnisse und Informationen der Interviewpartner in der Auswertung der Interviews berücksichtigt.

Tab. 1: Verteilung der Interviewpartner nach nationalstaatlicher Zugehörigkeit und Verwaltungsebene

	Luxemburg	Lothringen	Saarland
Ministerien und vergleichbare Ebene	2	2	4
Interkommunale Ebene			2
Kommunale Ebene		2	1
Freies Planungsbüro			1

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 2: Verteilung der Interviewpartner nach nationalstaatlicher Zugehörigkeit und Hierarchieebene

	Luxemburg	Lothringen	Saarland
Politische Leitung		2	2
Geschäftsführung oder vergleichbare Funktion			2
Mitarbeiter in Leitungsfunktion, Referatsleiter oder vergleichbar	2	2	2

Quelle: Eigene Darstellung

² Die Leitfragen für die Interviews lauteten:

- Welche Bedeutung hat die grenzüberschreitende Kooperation in dem von Ihnen zu verantwortenden Aufgabenbereich und welche Bedeutung hat sie für die Grenzregion insgesamt?
- Welche wichtigen Projekte und Maßnahmen wurden durchgeführt?
- Wo sehen Sie Schwierigkeiten und Hemmnisse für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation?
- Welche Gremien und Organisationen bestehen für die grenzüberschreitende Kooperation und wie schätzen Sie deren Effektivität ein?
- Wie hat sich die grenzüberschreitende Kooperation im Laufe der Zeit verändert?
- Wie beurteilen Sie die Bedeutung der INTERREG-Programme für die grenzüberschreitende Kooperation?

2 Auswertung der Interviews

2.1 Bedeutung, Hemmnisse und Schwierigkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation

Die Auswertung ist analog den in den Interviews gestellten Leitfragen gegliedert.

Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation im zu verantwortenden eigenen Aufgabenbereich und Bedeutung für die Grenzregion insgesamt

Da die befragten Interviewpartner ausnahmslos aktiv Aufgaben in der grenzüberschreitenden Kooperation wahrnehmen oder wahrgenommen haben, wundert es nicht, dass fast alle Interviewten dieser einen hohen Stellenwert beimessen. Dies gilt sowohl für den jeweils wahrgenommenen Aufgabenbereich als auch für die Grenzregion insgesamt. Lediglich ein Befragter äußerte sich deutlich frustriert, er sah in der Kooperation zwar eine große Notwendigkeit für die zukünftige Entwicklung der Großregion, glaubte aber, dass sie in der tatsächlichen Politik keinen hohen Stellenwert habe.

Im eigenen Aufgabenbereich würden sich fast alle Befragten noch stärker für die grenzüberschreitende Kooperation einsetzen wollen. Dieses Engagement stößt jedoch an zeitliche, personelle und finanzielle Grenzen. Oftmals wird auch geäußert, dass das Engagement keine entsprechende Wertschätzung an den Spitzen der jeweiligen Verwaltungen und Organisationen finde. Befragte, die selbst an der Spitze der jeweiligen Behörde stehen, vermissten oftmals eine solche Wertschätzung auf der nächsthöheren Ebene beim Land bzw. einer vergleichbaren Ebene oder in den Gremien der Großregion.

Auf der lokalen Ebene wird der grenzüberschreitenden Kooperation die höchste Bedeutung zugemessen, auf dieser Ebene wird sie auch insgesamt als erfolgreich beurteilt.

Alle Befragten verwiesen auf die hohen grenzüberschreitenden Verflechtungen in der Großregion und die daraus resultierenden Notwendigkeiten der Zusammenarbeit. Am häufigsten wurden folgende Themen genannt: gemeinsamer Arbeitsmarkt, Jugendarbeitslosigkeit, grenzüberschreitender ÖPNV, Bildungswesen, Gesundheitswesen, gemeinsames Management, gemeinsame räumliche Planung für die grenzüberschreitenden Agglomerationsräume und Abstimmung hierüber.

Eine intensivere grenzüberschreitende Kooperation würde nach Auffassung aller Befragten hohe Synergieeffekte erzeugen. Die politische Bedeutung und die wirtschaftliche Stellung der Großregion würden sich bei einer besseren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deutlich erhöhen, sowohl gegenüber anderen Regionen als auch auf der europäischen Ebene und gegenüber der EU.

Ein Teil der Befragten äußert, dass diese Erkenntnis auch von den jeweils politisch Verantwortlichen grundsätzlich geteilt werde, bei der tatsächlichen praktischen Politik habe sie dann jedoch häufig keinen oder nur einen geringen Stellenwert. Bemängelt wird auch, dass die Chancen, die die Realisierung einer grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion besitze, bei den politischen Entscheidungsträgern grundsätzlich zwar gesehen werde, hieraus jedoch keine oder nur unzureichend konkrete Handlungen, Entscheidungen und Projekte abgeleitet und umgesetzt würden.

Auf lokaler Ebene wird kritisiert, dass die kommunalen Aktivitäten der grenzüberschreitenden Kooperation bei den übergeordneten Instanzen zu wenig Aufmerksamkeit, Unterstützung und Anerkennung fänden.

Vereinzelt wird angemerkt, dass Konkurrenzgedanken und Egoismen zwischen den Partnern in der Großregion bei vielen Einzelentscheidungen dominierten und dadurch Synergieeffekte einer gesamtheitlichen Betrachtung nicht gesehen oder vernachlässigt würden.

Wichtige durchgeführte Projekte und Maßnahmen

Die Interviewten konzentrierten sich bei der Beantwortung dieser Frage auf die in ihrem Arbeitsumfeld wichtigsten und aktuellen Projekte und Maßnahmen. Fast alle Befragten äußerten, dass für den Erfolg der grenzüberschreitenden Kooperation in der Großregion konkrete Projekte mit sichtbaren Ergebnissen und spürbaren Verbesserungen für das Leben in der Grenzregion notwendig seien.

Am häufigsten genannt wurde die „Task Force Grenzgänger für Arbeitnehmer“ und die damit für die grenzüberschreitenden Arbeitspendler verbundenen Erleichterungen in der Großregion. Aufgabe der Task Force Grenzgänger ist es, juristische und administrative Lösungsvorschläge für Problemstellungen grundsätzlicher Art von Grenzgängern und Unternehmen, die Grenzgänger beschäftigen, zu erarbeiten. Die Startfinanzierung der Task Force erfolgte aus Mitteln des INTERREG-Programms.

Als erfolgreiches Projekt wurde ebenfalls mehrfach der Verbund „Universität der Großregion“ genannt. Es handelt sich um ein Netzwerk von sechs Universitäten in der Großregion. Diese umfasst das Saarland und Rheinland-Pfalz in Deutschland, das Großherzogtum Luxemburg, die französische Region Lothringen sowie das belgische Wallonien mit den Hochschulen Universität des Saarlandes, Universität Lothringen, Universität Luxemburg, Universität Trier, Technische Universität Kaiserslautern und Universität Lüttich. Als ausschlaggebend für den Erfolg wurde neben der INTERREG-Förderung in der Startphase die Tatsache benannt, dass die Rektoren der beteiligten Universitäten dieses Projekt zu ihrer Chefsache gemacht haben. Ergebnis der bisherigen Zusammenarbeit sind gemeinsame Studiengänge und Forschungskooperationen, u. a. das UniGR Center for Border Studies.

Das im April 2014 neu geschaffene gemeinsame Gipfelsekretariat der Großregion wird als eine wichtige Maßnahme für eine bessere Organisation der Zusammenarbeit auf der Gipfebene gesehen. Das Sekretariat mit Sitz im Haus der Großregion in Luxemburg soll die Gipfeltreffen vorbereiten und die Zusammenarbeit zwischen den Gipfeln weiter verstärken. Es ist in der Rechtsform eines EVTZ (Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit) organisiert und wird von den Gipfelpartnern gemeinsam getragen.

Als weitere bedeutsame Maßnahme für die Zukunft der Großregion wurde die Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung mit den damit verbundenen Projekten genannt. Sie befand sich zum Zeitpunkt der Interviews noch in Vorbereitung. Mit dieser Initiative soll einerseits der Jugendarbeitslosigkeit in Teilen der Großregion und andererseits dem drohenden Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wurde jedoch die bisherige Zusammenarbeit zwischen dem Saarland und Lothringen im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung bemängelt. Als Gründe hierfür wurden die sehr unterschiedlichen beruflichen Bildungssysteme und Zuständigkeiten für die berufliche Bildung genannt.

Ebenfalls mehrfach und mit hoher Bedeutung wurde die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Lothringen und dem Saarland im Gesundheitswesen, hier insbesondere die Akutversorgung bei Herzerkrankungen, angeführt. Die Erleichterung über die Realisie-

rung dieses Projektes war den Interviewten deutlich anzumerken, hatten doch die Abstimmungen und Verhandlungen über 20 Jahre gebraucht.

Die für den Tourismus zuständigen Organisationen der vier Partner der Großregion (Tourismus Zentrale Saarland, Comité Régional du Tourisme de Lorraine, Office National de Tourisme du Grand-Duché de Luxembourg, Rheinland-Pfalz Tourismus, Office du Tourisme des Cantons de l'Est) haben mithilfe des INTERREG-Programmes erstmals gemeinsam ein touristisches Vermarktungskonzept für die Großregion entwickelt. Diese Zusammenarbeit der für den Tourismus zuständigen Organisationen in der Großregion wird als ein positives, aber seit langem überfälliges Beispiel der Kooperation über die Grenze hinweg benannt.

Als äußerst erfolgreiches Projekt wird das Deutsch-Luxemburgische-Schengen-Lyzeum bezeichnet. Das Lyzeum in Perl im Saarland ist eine Schule für Schülerinnen und Schülern aus Luxemburg und dem Saarland. Der Unterricht erfolgt in gemischten mehrsprachigen Klassen. Lehrerkollegium, Lehrpläne und Schulabschlüsse dieser weiterführenden Schule sind auf transnationale, europäische Ausbildung und Qualifikation ausgelegt. Das Schengen-Lyzeum erfreut sich einer hohen Nachfrage und Wertschätzung beiderseits der deutsch-luxemburgischen Grenze. Auch lothringische Eltern versuchen, wenn auch auf formal nicht ganz korrekten Wegen, ihre Kinder dort unterrichten zu lassen.

Ein weiteres beispielhaftes Vorzeigeprojekt in Perl ist die gemeinsame Kläranlage für deutsche und luxemburgische Gemeinden. Dagegen ist die technisch und wirtschaftlich sinnvolle und von den betroffenen saarländischen und lothringischen Gemeinden angestrebte gemeinsame Wasserversorgung an den Widerständen übergeordneter Institutionen in Lothringen gescheitert.

Für nur teilweise erfolgreich halten für die Interviewten die Maßnahmen zur Verbesserung des grenzüberschreitenden ÖPNV. Unterschiedliche wirtschaftliche Interessen und Finanzierungsprobleme beiderseits der saarländisch-lothringischen Grenze verhindern die Fortsetzung des Saarbahnausbaues in Lothringen. Als noch nicht ganz befriedigend werden auch die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV zwischen dem Saarland und Luxemburg qualifiziert.

Gescheitert ist (bisher) der beabsichtigte grenzüberschreitende Naturpark im Dreiländereck. Hier konnten die unterschiedlichen Philosophien der Naturparkpolitiken der einzelnen Partner der Großregion nicht zu einem gemeinsamen Projekt harmonisiert werden.

Auf der Ebene der Planungen und Konzepte wurden folgende Projekte und Maßnahmen als erfolgreich benannt:

- Die Großregion hat sich zum Ziel gesetzt, eine metropolitane Entwicklungsstrategie zu entwickeln. Damit will sie sich auf europäischer Ebene als „grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregion“ (GPMR) positionieren. Um diese metropolitane Dimension zu stärken und eine kohärente und integrative Entwicklung der gesamten Großregion zu sichern, hat der Gipfel der Großregion beschlossen, ein Raumentwicklungskonzept für die Großregion (REK-GR) zu erarbeiten.³ Dieses soll in einem ersten Schritt die Wechselwirkungen sowie vorhandene und potenzielle Synergieeffekte zwischen den Teilräumen in der Großregion in den Bereichen Wirtschaft, Sied-

³ Beschluss des 12. Gipfels der Großregion vom 24.01.2011.

lung, Verkehr, Tourismus, Kultur, Freizeit und Umwelt identifizieren. Das REK-GR wird kein formal bindendes Planungsdokument sein. Es soll aber Grundlage und Rahmen für konkrete Maßnahmenentscheidungen des Gipfels der Großregion werden und einen empfehlenden Charakter für die einzelnen regionalen Planungsdokumente der Partner bekommen. Mehrere Interviewte verbinden mit der Erarbeitung einer metropolitanen Entwicklungsstrategie und dem REK-GR große Hoffnungen und Anstöße für die zukünftige Zusammenarbeit in der Großregion. Trotzdem wurde aufgrund der Erfahrung mit der äußerst umständlichen und zeitintensiven Vorbereitung dieses Projektes mit vier nationalen Partnern und den drei beteiligten französischen Departements auch eine nicht unerhebliche Skepsis am Gelingen geäußert.

- Für eine gemeinsame und vergleichbare Datengrundlage sowohl für die Anforderungen der Raumplanung als auch für die Öffentlichkeitsarbeit und die Information der Bürger in der Großregion wird von den Partnern der Großregion ein gemeinsames geografisches Informationssystem für die Großregion (GIS-GR) aufgebaut.⁴ Mit dem GIS-GR wird eine harmonisierte grenzüberschreitende Datenbank für die gesamte Großregion erstellt. Es wird eine „gemeinsame Sprache“ und Herangehensweise an die Themen und ihre kartografische Darstellung angestrebt. Das GIS-GR soll den Vergleich der geografischen Sachverhalte in den Regionen miteinander erleichtern und das Verständnis der beobachteten räumlichen Dynamiken in der Großregion verbessern.
- Zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Raumentwicklung und besseren planerischen Abstimmung zwischen Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wird von diesen Partnern das Entwicklungskonzept „Oberes Moseltal“ erarbeitet und gemeinsam finanziert. In diesem Entwicklungskonzept soll auch das Thema des bisher gescheiterten grenzüberschreitenden Naturparks nochmals aufgegriffen werden. Das Projekt ist zunächst nur binational zwischen den Partnern in Deutschland und Luxemburg angelegt, weil sich die Koordination, die Abstimmung und die Regelung der finanziellen Beteiligung mit Partnern aus Lothringen bisher zu schwierig gestalten. Das binationale Projekt soll eine Vorreiterrolle spielen. Mittelfristig müssen jedoch auch die lothringischen Partner in das Projekt eingebunden werden, um es zu einem Erfolg in der Grenzregion führen zu können.⁵
- Im INTERREG-Projekt „Das Blaue Band der Saar“⁶ erarbeiten sieben Projektpartner grenzüberschreitend von Sarralbe bis Völklingen unter Federführung des Eurodistrict SaarMoselle eine gemeinsame Vision für die Gestaltung des Saartals. Mehrere Maßnahmen, von Wegverbindungen entlang und zur Saar, dem Bau von Radwegen und Brücken bis hin zur Herrichtung von Aufenthaltsorten am Wasser, wurden bereits umgesetzt.

⁴ Beschluss des 11. Gipfels der Großregion, die aktuellen Ergebnisse des GIS-GR können unter www.gis-gr.eu eingesehen und heruntergeladen werden.

⁵ Die Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal wurde im November 2015 abgeschlossen. Die Hauptstudie ist vergeben und wird derzeit erarbeitet.

⁶ Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Landesplanung (Hrsg.) (2010).

Schwierigkeiten und Hemmnisse für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation

Die Beantwortung dieser Frage nahm bei fast allen Interviewten einen breiten Raum ein. Sie bot Gelegenheit zu grundsätzlichen Einschätzungen zur Arbeit der grenzüberschreitenden Kooperation.

Alle Beteiligten thematisierten die Sprachkompetenz. Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg sollte die Sprache der Partnerregion zumindest passiv beherrscht werden. Der Einsatz von Dolmetschern sichert die Durchführung der förmlichen Sitzungen und Besprechungen sowie die Gremienarbeit. Wichtig erscheinen vielen Befragten jedoch auch die Verständigung am Rande von Sitzungen, Rückfragen und Abstimmungen außerhalb der förmlichen Sitzungen sowie die telefonische oder die E-Mail-Kommunikation. Dafür stehen jedoch in der Regel keine Dolmetscherdienste zur Verfügung. Die Sprachkompetenz wird daher als wichtiger Baustein für das Erreichen des notwendigen gegenseitigen Vertrauens bei der Zusammenarbeit angesehen. Ein Befragter drückte es so aus: „Die Sprache ist meines Erachtens der Türöffner, den es braucht, um überhaupt Kontakt aufzunehmen.“ Für ihren direkten eigenen Aufgaben- und Kompetenzbereich gaben jedoch fast alle Befragten an, dass diese Sprachkompetenz grundsätzlich bei ihnen selbst vorhanden sei. Dies gilt jedoch nicht für alle im Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Kooperation Tätigen. Die derzeit vorhandene gute Sprachkompetenz ist in hohem Maße der Tatsache geschuldet, dass viele Lothringer (noch) die deutsche Sprache oder den lothringischen Dialekt beherrschen. Teilweise erfolgt die mündliche Kommunikation auch über den gemeinsamen moselfränkischen Dialekt. Es wurden jedoch Befürchtungen geäußert, dass das Beherrschen der deutschen Sprache oder des Dialektes in Lothringen in Zukunft zurückgehen werde. Die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Luxemburg Verantwortlichen sind, wie alle Luxemburger, mindestens zweisprachig (Französisch, Deutsch/Luxemburgisch). Auf deutscher Seite wurde und wird die Beherrschung der französischen Sprache (mindestens passiv) durch persönliches Engagement und entsprechende Sprachschulung der Interviewpartner sichergestellt.

Unterschiede in den Kulturen zwischen den deutschen und französischen Partnern bei den Arbeitsweisen, dem Verwaltungshandeln und der Entscheidungsfindung werden von allen Interviewten als Schwierigkeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit benannt. Die stringente und meist von Beginn an lösungsorientierte Arbeitsweise der deutschen Partner kann auf französischer Seite leicht zu Irritationen führen. Umgekehrt kann die etwas breitere und manchmal philosophischere und kreative Vorgehensweise der französischen Partner zu Beginn des gemeinsamen Prozesses auf deutscher Seite Befremden hervorrufen. Ein Interviewter drückte es folgendermaßen aus: „Franzosen gehen während eines Projektes miteinander essen, um sich darüber zu freuen, dass man jetzt miteinander arbeiten wird. Das gemeinsame Projekt ist nur nachrangiges Thema während des gemeinsamen Essens. Im Gegensatz dazu gehen die Deutschen zu einem Arbeitsessen erst zum Abschluss des Projektes, um den Erfolg zu besiegeln.“

Alle Interviewten erläuterten jedoch, dass nach einer gewissen Praxis und Erfahrung in der grenzüberschreitenden Kooperation und mit dem gemeinsamen Willen, erfolgreich zusammenarbeiten zu wollen, die vorgenannten unterschiedlichen Kulturen und Verhaltensweisen kein größeres Hemmnis mehr seien. Dies betrifft insbesondere die Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene, wo in der Regel eine langjährige Erfahrung der grenzüberschreitenden Kooperation vorhanden ist und die Beteiligten sich schon lange, oft auch persönlich, gut kennen.

Erschwerend für die Zusammenarbeit bleiben jedoch der unterschiedliche Verwaltungsaufbau, die teilweise stark unterschiedlichen Zuständigkeiten und die oftmals verschiedenartigen Entscheidungsprozesse. Wenn sich deutsche Partner manchmal fragend oder frustriert an ihre französischen Kollegen wenden, um zu erfahren, wer in Frankreich für welchen Aufgabenbereich zuständig sei, erhalten sie gelegentlich schmunzelnd zur Antwort, dass diese es selbst auch nicht genau wüssten. Tatsächlich sind die Zuständigkeiten und Abgrenzungen zwischen dem Zentralstaat, den Regionen, den Präfekturen, den Regional- und Generalräten, Gemeindeverbänden und Gemeinden äußerst komplex. Diese Komplexität und die Dominanz des Zentralstaates werden von einigen Interviewten als deutlich hemmende Faktoren für die Kooperation und für grenzüberschreitende Projekte genannt. Dies gilt besonders dann, wenn die einzelnen Ebenen, teilweise auch politisch motiviert, unterschiedliche Ziele verfolgen.

Geäußert wurde ebenfalls, dass auf der französischen Seite die Entscheidungen stärker politisch geprägt seien. Auch leitende Mitarbeiter müssen sich daher intensiver mit den gewählten politischen Repräsentanten rückkoppeln, als dies bei den deutschen Partnern mit einer klareren und oft größeren Entscheidungskompetenz der Fall sei. Diese Diskrepanz führe manchmal zu nicht unerheblichen Verzögerungen. Die deutschen Partner würden dagegen auf den übergeordneten Ebenen stärker formal und legalistisch argumentieren und entscheiden. Dies behindere dann einfache und pragmatische Lösungen insbesondere auf der kommunalen Ebene. Auf dieser Ebene spiele aber die Einbindung der Betroffenen und der Bürger auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine größere Rolle als bei den übergeordneten Instanzen.

Von den meisten Befragten wurde angemerkt, dass die Großregion keine und die engere Grenzregion noch keine ausreichend starke Identität besitze. Der grenzüberschreitende Raum werde noch nicht als Ganzes gesehen und gedacht. Dies führe immer noch zu Egoismen und Konkurrenzdenken, die weit über den notwendigen Wettbewerb zwischen den einzelnen Teilräumen hinausgingen. Oftmals würden Entscheidungen durch Einzelinteressen verzögert oder gänzlich behindert. Der Mehrwert einer grenzüberschreitenden Kooperation werde zu wenig erkannt und das gemeinsame Auftreten nach außen werde daher erheblich behindert. Damit vergebe die Grenzregion eine große Entwicklungschance.

Fast alle Interviewten äußerten, dass die grenzüberschreitende Kooperation nur dann zielführend wahrgenommen werden könne, wenn ein hohes persönliches Engagement für diesen Aufgabenbereich vorhanden sei oder aufgebracht werde. Für fast alle Befragten steht die Aufgabe der grenzüberschreitenden Kooperation in Konkurrenz zu anderen Tätigkeiten, die erledigt werden müssen. Fast alle Befragten bemängeln fehlendes Personal für die grenzüberschreitenden Aufgaben sowie unzureichende finanzielle Mittel. Eine Äußerung aus den Interviews: „Man hat die normale Arbeit und die Großregion macht man so nebenbei, weil man in Gedanken davon überzeugt ist und weil man vorankommen will auf Ebene der Großregion. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hängt an den motivierten Personen, die mitarbeiten, und wenn sie sich nicht engagieren und sich nicht die Zeit dafür nehmen, dann entsteht nichts.“

Die mangelnde Finanzausstattung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindert nach Auffassung der Interviewten ebenfalls die Kooperation über die Grenze. Auch für sinnvoll erachtete INTERREG-Anträge fehlen in vielen Fällen die notwendigen finanziellen Eigenmittel.

Angemerkt wurde häufiger, dass in den „Sonntagsreden“ der politischen Spitzen der grenzüberschreitenden Kooperation eine hohe Bedeutung beigemessen werde. Im Alltagsgeschäft werden diese Bedeutung und die gebührende Aufmerksamkeit für die grenzüberschreitende Kooperation dann vermisst. Mit zunehmender Höhe in der politischen oder Verwaltungshierarchie werde es schwieriger, für die grenzüberschreitenden Aufgaben zu begeistern, dies wurde ebenfalls mehrfach kritisch geäußert.

Gremien und Organisationen für die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion und ihre Effektivität

Die Gremien der Großregion, insbesondere der Gipfel der Großregion, wird von fast allen Interviewten mehr oder weniger stark kritisiert. Als positiv wird angemerkt, dass der Gipfel als politisches Gremium und die Arbeitsgruppen in der Großregion überhaupt existieren und eine formale und organisatorische Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bilden. Lobend hervorgehoben werden der Beschluss und die Aktivitäten des Gipfels zur grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion. Hier wird von mehreren Befragten eine große Chance für die Weiterentwicklung des Kernraumes der Großregion gesehen.

Die Kritikpunkte am Gipfel der Großregion und an seinen Arbeitsgremien sind:

- Die Arbeit des Gipfels wird als ineffizient eingeschätzt. Der Gipfel müsste häufiger tagen und dürfte die konfliktbehafteten Themen nicht ausklammern. Er arbeite zu langsam und seine Beschlüsse kämen oftmals zu spät. Entscheidungen würden nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen. Der Gipfel sei oftmals nur ein Medienschauspiel. Der Zwang, Beschlüsse nur im Konsens aller Partner fassen zu können, wird als Hemmnis angesehen. Die Resolutionen des Gipfels hätten oft einen hohen Abstraktionsgrad oder seien so allgemein gehalten, dass sie auf den nachfolgenden Ebenen kaum mehr umgesetzt würden. Für die lokale Ebene hätten die Beschlüsse daher nur noch eine geringe oder keine Bedeutung mehr.
- Kritisiert wird, dass der Gipfel der Großregion zu viele Arbeitsgruppen und Gremien habe. Diese Arbeitsgruppen und Gremien hätten in der Regel keinen oder keinen klaren Arbeitsauftrag vom Gipfel und würden nicht von ihm oder einem anderen Gremium gesteuert. Die Arbeitsgruppen und Gremien würden größtenteils unkoordiniert nebeneinander arbeiten. Die Arbeitsgegenstände würden nur unzureichend abgestimmt und der fachliche und inhaltliche Austausch fehle. Arbeitsergebnisse seien oft nicht erkennbar. Vorgeschlagen wurde, Arbeitsgruppen des Gipfels in der Regel nur befristet mit einem klaren Arbeitsauftrag einzusetzen. Nach Erledigung des Auftrages seien die Arbeitsgruppen wieder aufzulösen.

Grundsätzlich positiver wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf der lokalen Ebene beim EVTZ und bei den Kommunen bewertet. Kritisiert wird aber, dass auch auf dieser Ebene teilweise Lokalegoismen die Zusammenarbeit behinderten. Bemängelt wird teilweise die fehlende Unterstützung durch die überlokale Ebene, der mangelnde Austausch und die Abstimmung mit anderen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit tätigen Gremien.

Zum Interparlamentarierrat der Großregion wird angemerkt, dass er ohne Anbindung an Arbeitsgremien, die ihm zuarbeiten oder seine Beschlüsse umsetzen, existiere. Er arbeite quasi im „luftleeren Raum“. Seine Wirkung sei daher nur gering.

Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation im Laufe der Zeit

Alle Befragten betonen grundsätzlich, dass die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grenzregion gestiegen sei. Dabei habe sich die Zusammenarbeit über die Grenze wahrnehmbar verbessert und sei vielfältiger geworden. Neben Gebietskörperschaften und staatlichen Stellen würden auch andere Organisationen, Institutionen und Vereine diesseits und jenseits der Grenze vermehrt zusammenarbeiten.

Von einigen Befragten wird aber auch das Risiko gesehen, dass nach Erledigung der vielen praktischen Angelegenheiten des täglichen grenzüberschreitenden Zusammenlebens die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation abnehmen könnte. Dann bestünde die Gefahr, dass grundsätzliche und konflikträchtige Angelegenheiten vernachlässigt oder nicht mehr bearbeitet werden.

Die Diskussion zur und die Arbeit an der grenzüberschreitenden polyzentralen Metropolregion sowie die strategischen Planungsaufgaben haben zumindest den für die räumliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständigen Verantwortlichen einen deutlichen Auftrieb gegeben. Diese Arbeit müsste jedoch institutionell und politisch stärker unterstützt werden, um nicht wie ähnliche Ansätze in der Vergangenheit im Sande zu verlaufen und Frustration bei den Beteiligten hervorzurufen.

Diese Frustration ist bei einigen Äußerungen der Befragten bereits zu erkennen, z. B. wenn gesagt wird: „Es ist einfach sehr mühsam voranzukommen und wenn man merkt, dass man mit der Zeit nicht konkret weiterkommt und dann jeder Schritt, den man macht, viel Zeit und Energie kostet, muss man irgendwann die Bilanz ziehen, ob es wirklich einen Wert hat, noch weiterzumachen mit der grenzüberschreitenden Kooperation.“

Die vorstehenden kritischen Anmerkungen beziehen sich auf die Zusammenarbeit in den Gipfelgremien der Großregion mit den insgesamt fünf Partnern (Luxemburg, Lothringen, Wallonien, Rheinland-Pfalz und Saarland). Die bilaterale Zusammenarbeit zwischen nur zwei nationalen Partnern wird als deutlich einfacher und effektiver qualifiziert als die Zusammenarbeit mit drei, vier oder fünf Partnern.

Bedeutung der INTERREG-Programme für die grenzüberschreitende Kooperation

Den INTERREG-Programmen, insbesondere dem Programm INTERREG A, wird eine große Bedeutung für die grenzüberschreitende Kooperation beigemessen (für eine kurze Beschreibung des INTERREG-Programms siehe Beitrag Caesar/Pallagst in diesem Band). Von den INTERREG-Programmen gehe eine entscheidende initiiierende Wirkung für die Zusammenarbeit aus. Viele Projekte seien nur dank und mithilfe der INTERREG-Förderung möglich. Die INTERREG-Projekte würden zudem eine deutlich größere Breitenwirkung entfalten und größere öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, als dies bei sonstigen Kooperationsprojekten der Fall sei. Auf Nachfrage wird aber mit Bedauern auch geäußert, dass nach Ablauf der INTERREG-Förderung viele Projekte wieder eingestellt werden.

Kritisiert wurde, dass die Modalitäten der INTERREG-Programme sehr aufwendig und bürokratisch und die Fördermodalitäten oft nicht nachvollziehbar seien. Angemerkt wurde auch, dass INTERREG-Mittel zukünftig stärker für strategische Projekte und nicht nur für mehr oder weniger zufällige Projekte eingesetzt werden sollten.

2.2 Länderspezifische Sichtweisen

Aufgeführt werden im Folgenden nur Aspekte, bei denen merkbare Unterschiede zwischen den Äußerungen der Vertreter der einzelnen Nationalitäten bestehen.

Werden die Interviews nach den jeweiligen nationalen Zuordnungen der Interviewpartner ausgewertet, ist festzustellen, dass die Bedeutung der grenzüberschreitenden Kooperation von allen Partnern in etwa gleichwertig eingeschätzt wird. Die Luxemburger Befragten verweisen stärker auf die Bedeutung des materiellen Erfordernisses, die Grenzpendlerproblematik zu lösen.

Bei der Analyse der Hemmnisse und Schwierigkeiten fällt auf, dass die kulturellen Unterschiede und die verschiedenen Sprachen von den lothringischen Partnern ebenfalls genannt werden, sie diese aber weniger als Hemmnis einschätzen als die deutschen Partner. Problematisiert wird allerdings, dass nicht sicher sei, ob die nachfolgende Generation der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Verantwortlichen noch die deutsche Sprache oder den lothringischen Dialekt beherrschen werde.

Von der deutschen Seite werden die Komplexität des französischen Verwaltungssystems mit seinen unterschiedlichen Zuständigkeiten und die Erfahrung, dass die Entscheidungen primär politisch getroffen werden, stärker als Hemmnis der Zusammenarbeit angesprochen. Die Problematik des Zentralismus steht bei den französischen Partnern mehr im Vordergrund.

Die Kritik an den Gremien der Großregion wird von den französischen Partnern etwas zurückhaltender geäußert, als dies auf der deutschen und luxemburgischen Seite der Fall ist.

2.3 Unterschiede in den Sichtweisen der jeweiligen Verwaltungsebene

Differenziert nach Verwaltungsebenen lassen sich nur wenige Unterschiede in den Äußerungen feststellen. Unterschiedliche Auffassungen zu den gestellten Fragen waren zwischen der interkommunalen und der kommunalen Ebene nicht erkennbar, sie werden deshalb gemeinsam als lokale Ebene bezeichnet.

Auf der lokalen Ebene spielen die kulturellen und sprachlichen Unterschiede eine deutlich geringere Rolle als auf der überlokalen Ebene. Die lokalen Vertreter verfügen zumeist über eine lange Erfahrung bei der Zusammenarbeit über die Grenze und haben häufige und intensive Kontakte mit ihren jeweiligen Partnern, die sie in der Regel sehr gut kennen. Von den Befragten auf der lokalen Ebene werden auch die meisten erfolgreichen Projekte der Zusammenarbeit über die Grenze benannt. Auf dieser Ebene werden zudem die wenigsten Hemmnisse der Zusammenarbeit mit den lokalen Partnern jenseits der Grenze benannt. Gleichwohl werden auf der kommunalen Ebene am häufigsten unterschiedliche Interessen und Egoismen, welche die Zusammenarbeit erschweren, aufgeführt. Ebenfalls kritisiert werden ein mangelnder Informationsfluss seitens der übergeordneten Ebenen und des Gipfels sowie eine unzureichende Abstimmung der Aktivitäten zwischen den einzelnen Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Auf der überlokalen Ebene sind nach den Aussagen der Interviewten die kulturellen Unterschiede, die unterschiedlichen Sprachen und die unterschiedlichen Verwaltungssysteme ein stärkeres Hemmnis für die grenzüberschreitende Kooperation.

Bei den anderen Leitfragen der Interviews lassen sich größere Unterschiede zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen in den Einschätzungen zur Zusammenarbeit über die Grenze nicht feststellen.

3 Fazit und Schlussfolgerungen

Im Kreis der Interviewten wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen von äußerst engagierten Personen getragen. Ihnen sind die Hemmnisse und Erschwernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bewusst. Sie versuchen jedoch, diese im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu minimieren und trotz der vorhandenen Erschwernisse die grenzüberschreitende Zusammenarbeit voranzutreiben. Erfolgreiche Kooperation über die Grenze wird in hohem Maße von der Selbstmotivation der Handelnden getragen. Dieser positive Aspekt darf jedoch nicht überstrapaziert werden.

Eine Vielzahl der täglichen Problemstellungen der Zusammenarbeit und des gemeinsamen Lebens an und mit der Grenze konnten gelöst oder auf einen Lösungsweg gebracht werden. Komplexere, mehrdimensionale oder großräumigere Aufgabenstellungen der Grenzregion harren jedoch noch ihrer Bearbeitung oder Lösung. Nach Auffassung der Interviewten scheint die Großregion noch nicht ausreichend gut aufgestellt zu sein. Dies betrifft insbesondere die Organisation, die Arbeitsweise und die Themenstellungen des Gipfels der Großregion und seiner Arbeitsgremien. Weniger, aber besser organisierte Arbeitsgruppen mit klarem Arbeitsauftrag und gegebenenfalls auch zeitlich befristete Arbeitsgremien sind notwendig. Die Abstimmung der Informationsflüsse und der Austausch der Arbeitsergebnisse müssen deutlich verbessert, gegebenenfalls auch formalisiert werden.

Die Arbeit des Gipfels selbst ist nach Auffassung vieler Befragter ineffektiv. Verbesserungen bedürfen eines klaren politischen Handlungswillens der Partner der Großregion, sie nicht nur als eine „Schönwetterveranstaltung“ zu betreiben, sondern auch die realen und materiellen Problemstellungen der grenzüberschreitenden Kooperation aufzugreifen und Lösungen zuzuführen. Eine gemeinsame Entwicklungsstrategie aller Partner für die grenzüberschreitende polyzentrale Metropolregion und die Erarbeitung eines Raumentwicklungskonzeptes ist für viele der in der Zusammenarbeit über die Grenze Verantwortlichen eine Nagelprobe für das Gelingen und die Zukunft der Großregion.

Eine zukunftsfähige grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion bedarf einer kritischen Reflexion ihrer Arbeitsweise, der Identifikation der Hindernisse und Schwierigkeiten sowie der Erfolgsfaktoren.

Die benannten und aufgeführten Hemmnisse und Erschwernisse werden nicht in Gänze abgebaut werden können. Trotzdem können Maßnahmen ergriffen werden, um die Zusammenarbeit über die Grenze hinweg zu erleichtern. Schritte hierzu sind:

- Eine möglichst hohe personelle Kontinuität der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Tätigen und Verantwortlichen in den einzelnen Institutionen sowie eine vorausschauende Personalplanung und Personalauswahl in diesem Aufgabenbereich sind notwendig.
- Zwischen den für die Kooperation Arbeitenden diesseits und jenseits der Grenzen ist ein großes Vertrauensverhältnis notwendig. Hierzu sollten Maßnahmen ergriffen und Gelegenheiten gegeben werden.
- Sinnvoll ist ein grenzüberschreitender Personalaustausch zwischen Institutionen und Organisationen.
- Die Fortbildung für den speziellen Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss ausgebaut und intensiviert werden.

- Die zuständigen Organisationseinheiten müssen den mit diesen Aufgaben verbundenen höheren Personalaufwand berücksichtigen.
- Zwischen den zuständigen Organisationen und Institutionen sind ein regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch sowie inhaltliche Abstimmungen notwendig.
- Dieser Information und Abstimmung bedarf es auch zwischen den in den einzelnen Ländern beteiligten Ebenen der Zusammenarbeit (Kommune, interkommunale Ebene, Land/Region).
- Die Beachtung und die Wertschätzung der Arbeit auf allen Hierarchieebenen unterstützt die ohnehin engagiert handelnden Personen.

Neben allen formalen und organisatorischen Verbesserungen oder Veränderungen ist jedoch die Motivation und Einstellung der für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Tätigen von ausschlaggebender Bedeutung. Exemplarisch zeigen dies die Aussagen eines Interviewten: „Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert Aufmerksamkeit im Erkennen der situativen Gegebenheiten und die Fähigkeit zu akzeptieren und zu tolerieren, dass es möglicherweise mehrere andere Wege zum großen Glück gibt als das, was wir in unserem kleinen Vorgärtchen hier im Saarland oder in Deutschland so denken. Es muss nicht immer so sein, wie man das seit 100 Jahren tut, und das ist natürlich – ich sage es mal etwas spöttisch – germanische Grundhaltung. ‚Nur nichts ändern‘, das funktioniert nicht. In der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit muss ich akzeptieren, dass ich mit Partnern zusammenarbeite, die andere Vorstellungen von der Welt haben als ich, und da muss man sich zusammensetzen und sagen, das ist so. Wenn man dann Glück hat, gelingt es halt, noch eine dritte neue Vorstellung von der Welt zu basteln, die dann grenzüberschreitend funktioniert.“

Literatur

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Landesplanung (Hrsg.) (2010): Das Blaue Band – Die Saarachse als Impulsgeber für eine Neuorientierung der grenzüberschreitenden Agglomeration. Saarbrücken.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres und Sport Saarland; Ministère du Développement durable et des Infrastructures Luxembourg (Hrsg.) (2013): Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. <http://www.dat.public.lu/publications/documents/Entwicklungskonzept-Oberes-Moseltal/MORO-Vorstudie-EOM-Endbericht.pdf> (16.05.2017).

Autor

Dipl.-Ing. **Gerd-Rainer Damm** (*1949), Darmstadt, von 1987 bis 2012 Leiter der Abteilung Landes- und Stadtentwicklung, Bauaufsicht und Vermessungswesen im saarländischen Umweltministerium und 2012 bis 2014 in gleicher Funktion im saarländischen Innenministerium.

Karina Pallagst, Andrea Hartz

Raumplanung in Grenzregionen: Gratwanderung zwischen neuen Leitbildern und alten Planungstraditionen?

Gliederung

- 1 Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – mit Grenzraumbezug?
- 2 Räumliche Strukturen und Planungssysteme im grenzüberschreitenden Kontext zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und der Schweiz
- 3 Fazit

Literatur

Kurzfassung

In diesem Kapitel werden raumplanerische Grundlagen in den Teilräumen der Großregion und der Oberrheinregion präsentiert. Neben der Schilderung aktueller Entwicklungen hinsichtlich der Leitbilder der Raumentwicklung erfolgt eine Einführung in die vorhandenen räumlichen Strukturen der o.g. Grenzregionen. Darüber hinaus werden die Planungssysteme in Belgien (Wallonie), Deutschland, Frankreich und Luxemburg charakterisiert, wobei verdeutlicht wird, dass Unterschiede bestehen, die einen kontinuierlichen Austausch über planerische Traditionen und (neue) Strategien der Raumentwicklung erforderlich machen.

Schlüsselwörter

Leitbilder der Raumentwicklung – Planungssysteme – Großregion – Oberrheinregion – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Spatial planning in border regions: a balancing act between new guiding principles and old planning traditions?

Abstract

This chapter presents the foundations of spatial planning in the sub-spaces of the Greater Region and the Upper Rhine region. Current developments concerning the guiding principles of spatial development are outlined and the existing spatial structures of the border regions introduced. Furthermore, the planning systems in Belgium (Wallonia), Germany and Luxembourg are described and differences identified that make ongoing exchanges about planning traditions and (new) strategies of spatial development necessary.

Keywords

Guiding principles of spatial planning – planning systems – Greater Region – Upper Rhine Region – cross-border cooperation

1 Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – mit Grenzraumbezug?

Dieses Kapitel widmet sich im Sinne von „Raumplanerischen Grundlagen“ der Verankerung von grenzüberschreitender Kooperation in (nationalen) Strategien der Raumentwicklung zunächst aus Sicht aktueller Entwicklungen in der Bundesraumordnung, gefolgt von einer vergleichenden Betrachtung der Planungssysteme in der Großregion und am Oberrhein.

Deutschland besitzt, wie bereits im Teil „Entwicklungspfade grenzüberschreitender Zusammenarbeit“ erwähnt, Grenzen zu neun europäischen Staaten und entsprechend vielgestaltig sind die Grenzräume, die Deutschland mit den Nachbarländern teilt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße grenzüberschreitende Kooperationen im Rahmen aktueller Entwicklungen in der Bundesraumordnung verankert sind.

Mit der Veröffentlichung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens für Deutschland (BMBAU 1993) begann die Diskussion um eine strategische Ausrichtung der Raumordnung in Deutschland, die stärker auf eine Koordination raumrelevanter Politiken denn auf eine umfassende Steuerung abzielte (Aring/Sinz 2006: 44). Dies hatte zwar u. a. Auswirkungen auf die Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1997, als gemäß § 18 (1) „Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ eingeführt wurden. Allerdings erreichte erst der intensive Diskurs um die (neuen) Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland in der ersten Hälfte der 2000er Jahre eine breite Fach- und auch politische Öffentlichkeit.

Gründe hierfür lagen unter anderem darin, dass sich die Leitbilder offensiv mit den besonderen Herausforderungen der Raumentwicklung befassten und dabei auch bewusst Schwerpunkte setzten. Damit standen explizit „politische Aufgaben statt Raumkategorien im Fokus“ (Aring/Sinz 2006: 48). Mit den Leitbildern sollten zentrale politische Themen wie die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, der Wandel des Sozialstaats, die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen oder die Integration der Erfordernisse und Bedingungen der neuen Bundesländer Berücksichtigung finden (BBR/BMVBS 2006: 37). In der öffentlichen Auseinandersetzung führte dabei insbesondere das Konzept der „Europäischen Metropolregionen“ in Deutschland als eine Reaktion auf die europäische Lissabon-Strategie (Europäischen Kommission 2000) für Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu anhaltend kontroversen Diskussionen.

Drei strategische Leitbilder wurden am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen (MKRO 2006): „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“. Sie stellten aus Sicht der MKRO eine gemeinsame Orientierung für Bund und Länder dar, die „gleichzeitig der Nachhaltigkeit und dem europäischen Gedanken der territorialen Kohäsion gerecht wird“ (MKRO 2006: 30). Die Leitbilder wurden 2016 fortgeschrieben, dabei maßgeblich weiterentwickelt und um aktuelle Themen ergänzt (MKRO 2016). Diese Weiterentwicklung betrifft auch die Sicht auf und den Umgang mit Grenzregionen (siehe Beitrag Hartz in diesem Band).

Der Entwicklungsprozess zu den Leitbildern unterstützte die strategische Auseinandersetzung mit raumrelevanten Themen und setzte auf vielen Ebenen neue Impulse, auch dort, wo sich Lücken im bisherigen Diskussions- und Bearbeitungsprozess auftaten. Hierzu zählten zweifelsohne die Grenzregionen: Die Leitbilder blieben einer binnen-

deutschen Perspektive verhaftet. Dies zeigt sich insbesondere in Bezug auf die grenzüberschreitenden Verflechtungsräume (Hartz/Damm/Köhler 2010). Bereits der Beschluss der MKRO zu den Leitbildern von 2006 merkt hierzu an, dass eine „Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Konzepts ‚Europäische Metropolregion in Deutschland‘ auch unter Einbeziehung grenzüberschreitender metropolitaner Verflechtungsräume von europäischer Bedeutung“ erfolgen soll (MKRO 2006: 31). Diesem Ansatz wurde, auch durch die Intervention des 2010 gegründeten „Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen“ (IMeG) (siehe Beitrag Hartz in diesem Band), Rechnung getragen: Die „metropolitanen Grenzregionen“ wurden in die weiterentwickelte Leitbildkarte „Wettbewerbsfähigkeit“ aufgenommen (MKRO 2016; siehe Beitrag Hartz in diesem Band). Damit schließt Deutschland auch zu den Nachbarstaaten Frankreich und Schweiz auf, die bereits frühzeitig die Grenzregionen im Rahmen ihrer nationalen Raumentwicklungsstrategien berücksichtigten. „Allerdings bleiben diese Ansätze auf die engeren Umgriffe der grenzüberschreitenden Agglomerationen beschränkt und beziehen sich nicht auf großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume“ (Hartz/Damm/Köhler 2010: 505).

Darüber hinaus wird in den neu verabschiedeten Leitbildern nochmals deutlich auf die europäische Dimension der Raumentwicklung in Deutschland Bezug genommen: „Im Reformvertrag von Lissabon wurde der territoriale Zusammenhalt neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als Ziel der Europäischen Union verankert. Für Deutschland bedeutet das, die Chancen der infrastrukturellen Vorteile durch die zentrale Lage in Europa zu nutzen. Dies erfordert auch eine verstärkte Zusammenarbeit in funktionalen und grenzüberschreitenden Räumen, z. B. in Meeres- und Küstenräumen, oder in Form von Stadt-Land-Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Akteuren“ (MKRO 2016: 3).

2 Räumliche Strukturen und Planungssysteme im grenzüberschreitenden Kontext zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und der Schweiz

Bei den betreffenden Regionen, der Großregion und der Transnationalen Metropolregion Oberrhein, handelt es sich um Grenzregionen, die auch mit Bezug zum Konzept der metropolitanen Grenzregionen diskutiert werden (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

Im Folgenden wird keine detaillierte Strukturanalyse dieser Regionen geliefert, sondern der Fokus wird auf den Bereich der räumlichen Planung gelegt. Insbesondere sollen die unterschiedlichen Planungssysteme, die in den involvierten Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Schweiz zum Tragen kommen, kurz charakterisiert werden.

Raumbezug der Großregion

Bei der Großregion handelt es sich um das jüngste territoriale Gefüge im deutsch-belgisch-französisch-luxemburgischen Grenzraum, dessen Vorläufer unterschiedliche räumliche Zuschnitte und Konstellationen aufweisen, wie z. B. die informellen Kooperationen im SaarLorLux-Raum (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Die jeweiligen nationalen Teilräume variieren deutlich in ihren Größen. Dies ist dem politisch-administrativen Kontext der Region geschuldet, der beispielsweise vom gesamten Landesgebiet Rheinland-Pfalz bis hin zu dem flächenmäßig sehr viel kleineren Saarland reicht. Unterschiedliche Raumgrößen sind an sich nicht problematisch, dies zeigt

sich in zahlreichen Grenzregionen. Betrachtet man allerdings aktuelle Herausforderungen, die sich dieser Grenzregion stellen, wie z. B. den demografischen Wandel, so ist festzustellen, dass in einzelnen nationalen Teilräumen der Großregion sehr unterschiedliche Entwicklungen stattfinden, von starker Bevölkerungszunahme in Luxemburg bis zu deutlicher Bevölkerungsabnahme im Saarland und in der Westpfalz.

Ein weiterer Aspekt, der bestehende Disparitäten in diesem Gebiet verdeutlicht, ist die Wirtschaftskraft des Landes wie auch der Stadt Luxemburg, die sich von den anderen Teilen der Region deutlich abhebt.

Die spezifischen Herausforderungen, die sich für Grenzregionen stellen, wurden bereits im Beitrag Caesar/Pallagst dargestellt; sie sind auch kennzeichnend für die Großregion. Diese haben sich über Jahrzehnte herausgebildet. Als wesentliche Aspekte wären hier (nicht abschließend) die Folgenden zu nennen:

- Polarisierte wirtschaftliche, soziale und demografische Entwicklung.
- Polarisierte Siedlungsstrukturen, was insbesondere bei der gegenläufigen Entwicklung Luxemburgs und ländlicher Räume Lothringens, des Saarlandes sowie von Rheinland-Pfalz deutlich wird.
- Brüche in der Verkehrsinfrastruktur und den Verkehrsströmen, die sich im hohen Pendleraufkommen in die Stadt Luxemburg manifestieren und insbesondere Engpässe im ÖPNV verdeutlichen.
- Erfordernisse und Bedarfe an sozialer Infrastruktur, insbesondere im Bildungswesen und hinsichtlich grenzüberschreitender Schulen.

Diese Herausforderungen können die wirtschaftliche, soziale und ökologische Attraktivität der Großregion beeinträchtigen und auch zu einer Minderung der Lebensqualität führen. Die räumliche Planung kann mit ihren Strategien, Instrumenten und Verfahren (Sektor-)Politiken und Akteure koordinieren, steuern und leiten, um diesen Risiken entgegenzuwirken und um gleichzeitig die Chancen und Potenziale der Grenzregion besser zu nutzen.

Raumbezug Oberrhein

Die Oberrheinregion ist eine grenzüberschreitende Region, die durch den Naturraum des Oberen Rheintals verbunden wird. Sie umfasst das französische Elsass, das nach der Gebietsreform Teil der Region Grand Est wurde, Süd- und Mittelbaden und die südliche Pfalz in Deutschland sowie die Schweizer Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Solothurn und Aargau (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Insgesamt zeigt der Raum eine hohe Siedlungsdichte sowie eine starke wirtschaftliche Entwicklung, die durch die polyzentrische metropolitane Struktur mit den Zentren Basel, Colmar, Straßburg, Freiburg und Karlsruhe gekennzeichnet ist. Auch sind wichtige Verkehrskorridore von europäischer Bedeutung in diesem Raum vorhanden, die eine sehr gute Anbindung in Europa gewährleisten. Als Herausforderungen werden laut aktuellem INTERREG-Programm Oberrhein u. a. die nach wie vor trennende Wirkung der Grenze sowie Umweltschutz gesehen (EFRE 2014).

Planungssysteme in den Grenzräumen der LAG

Aufgrund des jeweiligen Staats- und Verwaltungsaufbaus haben die vier an der Großregion beteiligten Staaten auch verschiedenartige Planungssysteme entwickelt. Den jeweiligen Planungsebenen sind entsprechende Planungskategorien zugeordnet wie z. B. Entwicklungskorridore, strategische Dokumente, informelle Pläne und Programme, verbindliche Planungsdokumente, örtliche Satzungen etc. (Pallagst im Review-Verfahren).

Tab. 1: Übersicht der Planungssysteme in Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz

Belgien		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	-	-
Land/Region (Wallonien)	Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie	Schéma de développement de l'espace régional (SDER)
Gemeinde	Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie	Sector plan
Frankreich		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Ministère du logement et de l'égalité des territoires	Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)
Region	Conseil régional	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT)
Gemeinde	Établissement public de coopération intercommunale	Schéma de Cohérence territoriale (SCoT); Plan de déplacements urbain (PDU); Plan local d'urbanisme (PLU)
Deutschland		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Bundesministerium für Raumordnung; Ministerkonferenz für Raumordnung	Leitbilder der Raumordnung
Land¹	Oberste Landesplanungsbehörde (Landesministerien)	Landesentwicklungsprogramm und -plan
Region	Regionale Planungsgemeinschaft	Regionalplan
Gemeinde	Planungsamt	Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan)

¹ Im Saarland sind entsprechend des zweistufigen Verwaltungsaufbaus die Landes- und die Regionalplanung zusammengefasst.

Luxemburg		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Département de l'aménagement du territoire (DATer)	Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT): Integratives Landesentwicklungsprogramm; Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (IVL)
Gemeinde	Planungsamt	Plan d'occupation du sol (POS); Plan de l'aménagement général (PAG); Plan de l'aménagement particulier (PAP)
Schweiz		
Planungsebene	Institution	Programm, Plan
Staat	Bundesamt für Raumplanung	Konzepte, Dachpläne
Kanton	Planungsamt des Kantons	Raumordnungskonzept kantonaler Richtplan; Kantonale Nutzungspläne für strategische Aufgaben
Gemeinde	Planungsamt	Kommunaler Richtplan; Rahmennutzungsplan (Zonenplan); Sondernutzungsplan (Sonderbauvorschriften)

Quelle: Eigene Darstellung 2015

Tabelle 1 zeigt eine generelle Übersicht zu den bestehenden Planungssystemen in der Großregion und der Oberrheinregion. Der Vergleich verdeutlicht, dass Planung in sehr unterschiedlichen administrativen Systemen operiert, wobei Brüche in den jeweiligen Institutionen und in der formalen Instrumentation erkennbar sind.

Neben den vorhandenen Planungsebenen und Planungsinstrumenten weisen die Planungssysteme charakteristische Merkmale auf, die kurze Typisierungen ermöglichen:

- **Belgien:** Das belgische Planungssystem zeichnet sich durch die Dualität des flämischen und wallonischen Planungssystems aus. Für den Bereich der Großregion kommt das wallonische Planungssystem zum Tragen, das auf regionaler und lokaler Ebene agiert.
- **Frankreich:** Französische Planungen stützen sich traditionell auf regionale Entwicklungsstrategien, das sog. Aménagement du territoire sowie die lokalen Planungen auf kommunaler und interkommunaler Ebene.
- **Deutschland:** In Deutschland besteht entsprechend des föderalen Staatsaufbaus ein abgestuftes und auf der jeweiligen Ebene flächendeckendes Planungssystem. Die Planungsdokumente auf der Landes- und Regionalebene haben gegenüber der jeweils nachgeordneten Ebene eine rechtliche Verbindlichkeit (Anpassungsgebot).

- Luxemburg: Als kleiner Staat weist Luxemburg ein gesamtplanerisches Planungssystem auf, das im Wesentlichen auf staatlicher und kommunaler Ebene agiert.
- Schweiz: Das schweizerische Planungssystem wird in dem kleinen Staat durch lokale, regionale und kantonale Strukturen geprägt.

Daraus ergeben sich teils unterschiedliche, teils durchaus vergleichbare Herausforderungen sowie Aufgaben- und Zielstellungen für die räumliche Planung:

- Für Belgien bestehen die Herausforderungen darin, Suburbanisierungsprozesse einzudämmen und die polyzentrische Entwicklung zu steuern.
- Im zentralstaatlich aufgebauten Frankreich sollen bereits seit vielen Jahren die Nachteile der korrespondierenden zentralen Siedlungsstruktur abgemildert werden, Herausforderungen bestehen ebenfalls in der Steuerung der Flächennutzungsentwicklung, wozu auch die Eindämmung von Suburbanisierung gehört.
- In Deutschland steht die Planung vor der Aufgabe, sich mit den räumlichen Folgen des demografischen Wandels und der damit einhergehenden alternden Gesellschaft auseinanderzusetzen. Weitere Herausforderungen stellen sich durch die Umsetzung der Energiewende, die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse und in diesem Kontext durch die Sicherung der polyzentralen Siedlungsstruktur.
- Als Wachstumspol hat Luxemburg die weitere städtische Ausdehnung der urbanen Zentren, insbesondere der Stadt Luxemburg, zu bewerkstelligen, wozu auch die Bereitstellung von Wohnraum sowie die Lösung des mit dem Wachstum verbundenen erhöhten Verkehrsaufkommens gehören. Schritte dazu sind u.a. die Dezentralisierung (Südregion und Nordstadt).
- Für die Schweiz mit hochentwickelter Wirtschaft und hohem Wohlstand zeigt sich hoher Nutzungsdruck aufgrund der begrenzt besiedelbaren Fläche.

Um sich in adäquater Weise den räumlichen Anforderungen sowie der Sicherung von Lebensqualität zu stellen, unterstützt die räumliche Planung bestimmte Paradigmen, die üblicherweise in normativen Regelwerken formuliert werden und die Grundlage für Planungspolitiken im jeweiligen Land darstellen (Pallagst 2013). Dies ist auch in den an den betreffenden Grenzregionen beteiligten Staaten der Fall (siehe Tab. 2).

Interessanterweise zeigt sich, so unterschiedlich die Planungssysteme und die planerischen Herausforderungen sind, dass alle genannten Planungsparadigmen ansatzweise auf das übergeordnete Ziel einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung abzielen, das in diesem Feld einen europäischen, sogar internationalen Konsens repräsentiert. Seit den 1990er Jahren stellt Nachhaltigkeit eine wesentliche Komponente in der räumlichen Planung dar, die eine Brücke zwischen gesellschaftlichen und räumlichen Belangen schlägt (Owens/Cowell 2011). Allerdings stellt sich die Frage: Was bedeutet Nachhaltigkeit in einem grenzüberschreitenden Kontext?

Während sich die formulierten Planungsparadigmen stark ähneln, zeigen sich jedoch die Unterschiede in der Ausgestaltung der jeweiligen Planungssysteme. Diese Tatsache ist u.a. in den unterschiedlichen Planungskulturen begründet. Aufbauend auf planungskulturellen Eigenheiten (Pallagst 2010) lassen sich folgende Merkmale beobachten:

- Unterschiedliche lokale und gesellschaftliche Rahmenbedingungen,
- unterschiedliche normative Regelwerke,
- unterschiedliche Ausdifferenzierung der Planungs- und Verwaltungsebenen,

- unterschiedliche kartographische Aufbereitung der Information bzw. der Planwerke,
- unterschiedliche Maßstäbe,
- unterschiedliche Vorgehensweisen hinsichtlich der handelnden Akteure und der Gestaltung der Akteursarenen,
- unterschiedliche Planinhalte und -kategorien,
- unterschiedlich starke politische Einflussnahme auf die Planung sowie
- unterschiedliche Ausprägungen der Partizipation.

Tab. 2: Planungsparadigmen auf nationaler Ebene in Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz

Staat	Normativer Rahmen	Wichtige Planungsparadigmen
Belgien	Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie	Flächenverbrauch reduzieren, ressourcenschonend agieren
Frankreich	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – LOADDT, Loi Grenelle 1, Loi Grenelle 2	Nachhaltige Entwicklung
Deutschland	Raumordnungsgesetz Baugesetzbuch Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland der Ministerkonferenz der Raumordnung (2006, 2016) Landesplanungsgesetze der Länder Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	Nachhaltigkeit, nachhaltige Raumentwicklung Gleichwertige Lebensbedingungen, Flächenverbrauch reduzieren (Ziel 30 ha), Klimaschutz und Klimaanpassung (Folgen des Klimawandels mindern), CO ² -Reduzierung
Luxemburg	Loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire Programme directeur d'aménagement du territoire (2003) Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg (2004)	Bezüglich der Bevölkerung in ländlichen und städtischen Räumen: gleichwertiger Zugang zu Wohnungen, Beschäftigung, Bildung, Infrastruktur, Verkehr, Natur
Schweiz	Raumplanungsgesetz Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz	Nachhaltigkeit Haushälterische Bodennutzung

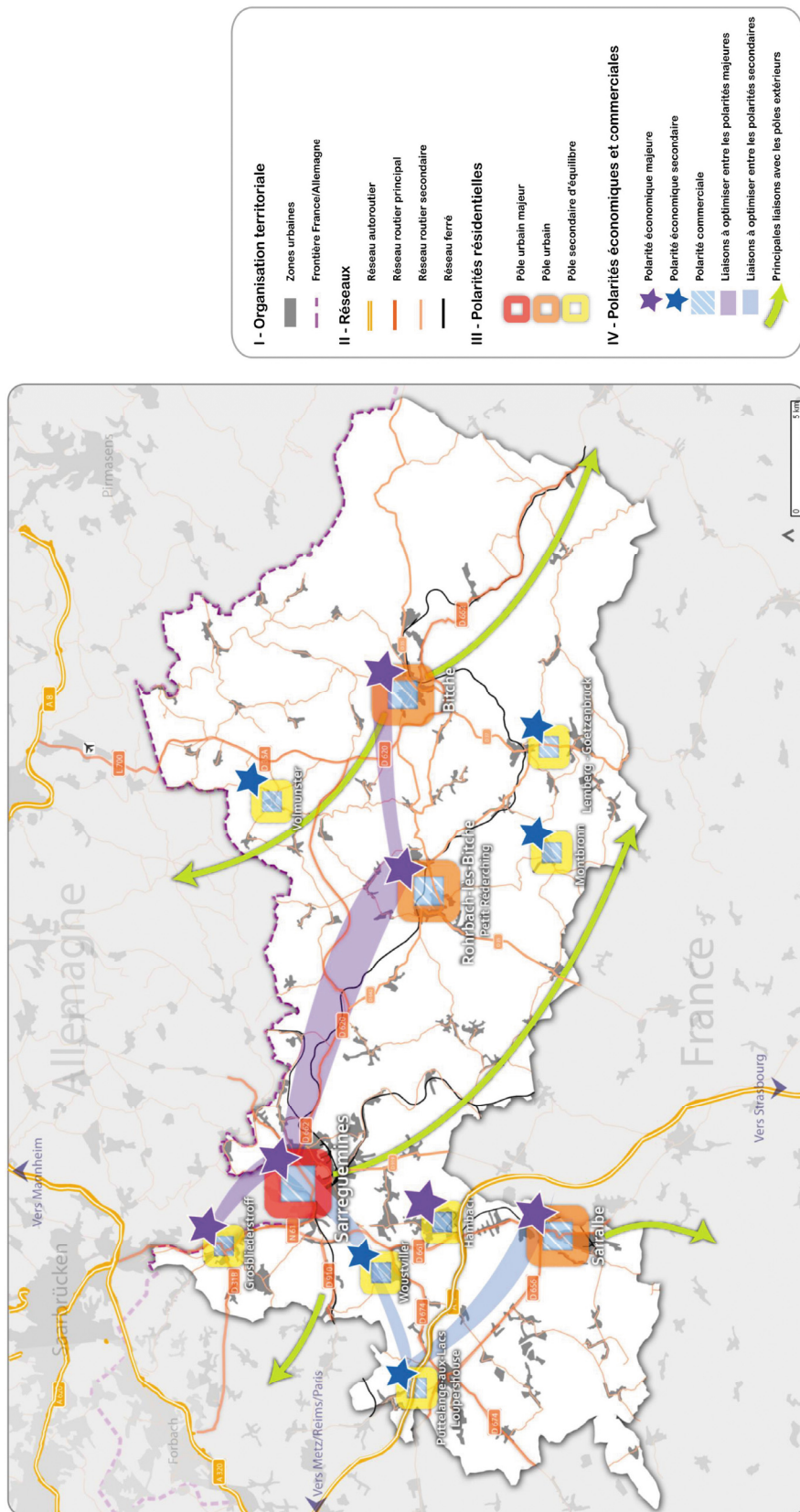
Quelle: Eigene Darstellung 2015

Einige dieser Unterschiede in den Planungsinstrumenten werden im Folgenden durch ausgewählte Beispiele planerischer Dokumente der Partner für die Großregion veranschaulicht. Dabei werden Kartenbeispiele angeführt, wobei auf einen direkten Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Natur der Instrumente verzichtet wird.

Frankreich

Für das französische Planungssystem wurde eine Karte des SCoT Sarreguemines ausgewählt. Das Gebiet dieses interkommunalen Planungsdokuments grenzt an das Saarland. Das Planungsdokument konzentriert sich auf die Entwicklung der kommunalen Ebene. Der Stellenwert grenzüberschreitender Kooperation scheint hoch zu sein, da der Plan klare Referenzen zum Nachbarstaat Deutschland macht und saarländische Institutionen im Planungsprozess beteiligt wurden.

Abb. 1: Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Arrondissement de Sarreguemines: Entwicklung städtischer Zentren



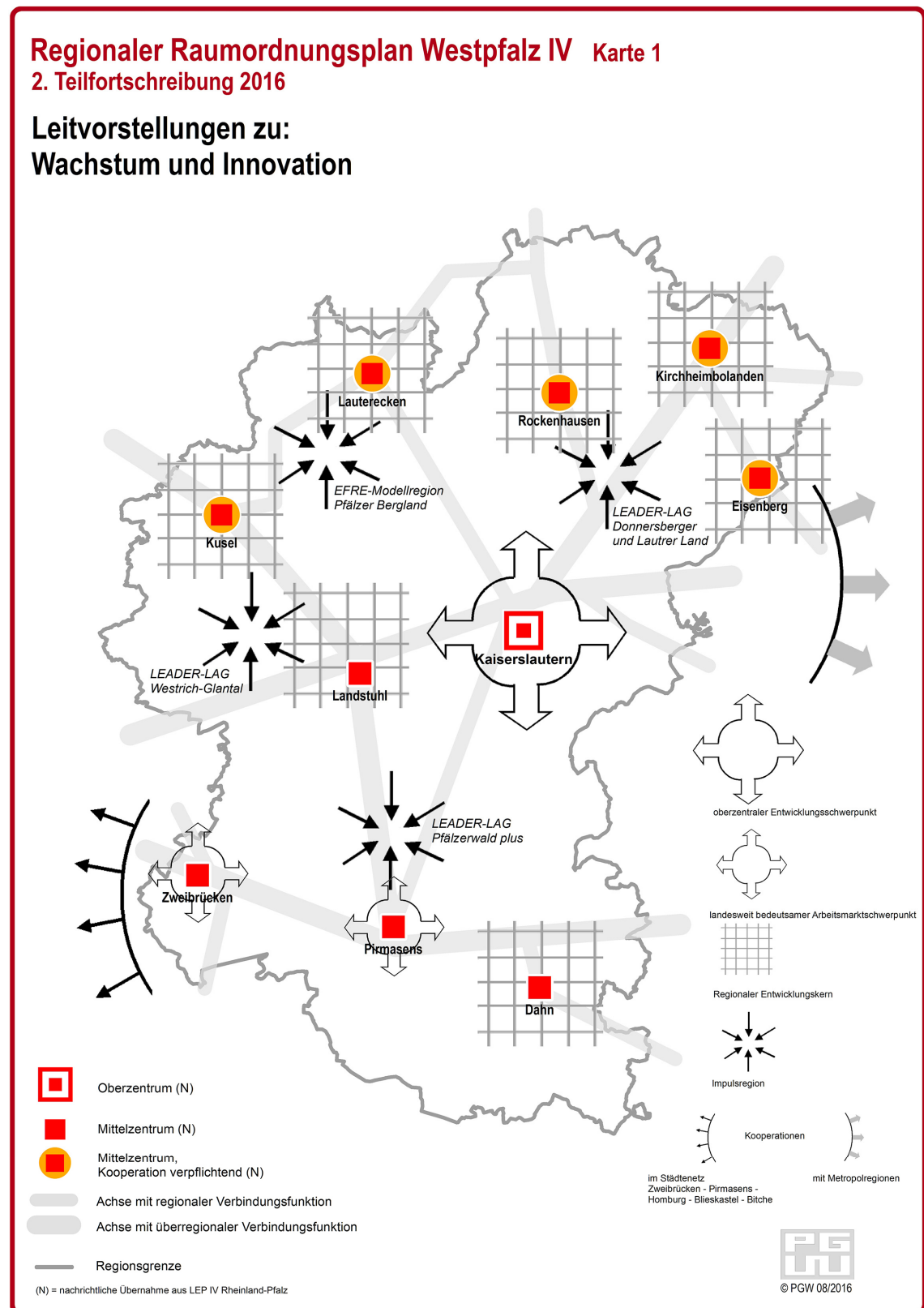
Quelle: Syndicat Mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines 2013: 4

Deutschland

Das deutsche Planungssystem besitzt über das sog. Gegenstromprinzip eine enge Verzahnung zwischen den Planungsebenen. Dabei handelt es sich auch europaweit um eines der wenigen Systeme, das regionale Planungsdokumente flächendeckend für die gesamte Republik aufweist und gegenüber der lokalen Planung eine Verbindlichkeit besitzt (Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung).

Für dieses Kapitel wurde eine Karte des Regionalen Raumordnungsplans Westpfalz gewählt, die eine Grenze mit Frankreich teilt. Die betroffene Grenzregion ist ländlich-peripher. Der Plan weist keinerlei Bezüge zu grenzüberschreitender Kooperation auf: Das gesamte Dokument erwähnt Frankreich lediglich an einer Stelle. Hier wird deutlich, dass es innerhalb der Großregion Teilräume gibt, die von grenzüberschreitenden Fragen nur wenig tangiert werden bzw. diese noch keine Berücksichtigung in der räumlichen Planung gefunden haben.

Abb. 2: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV

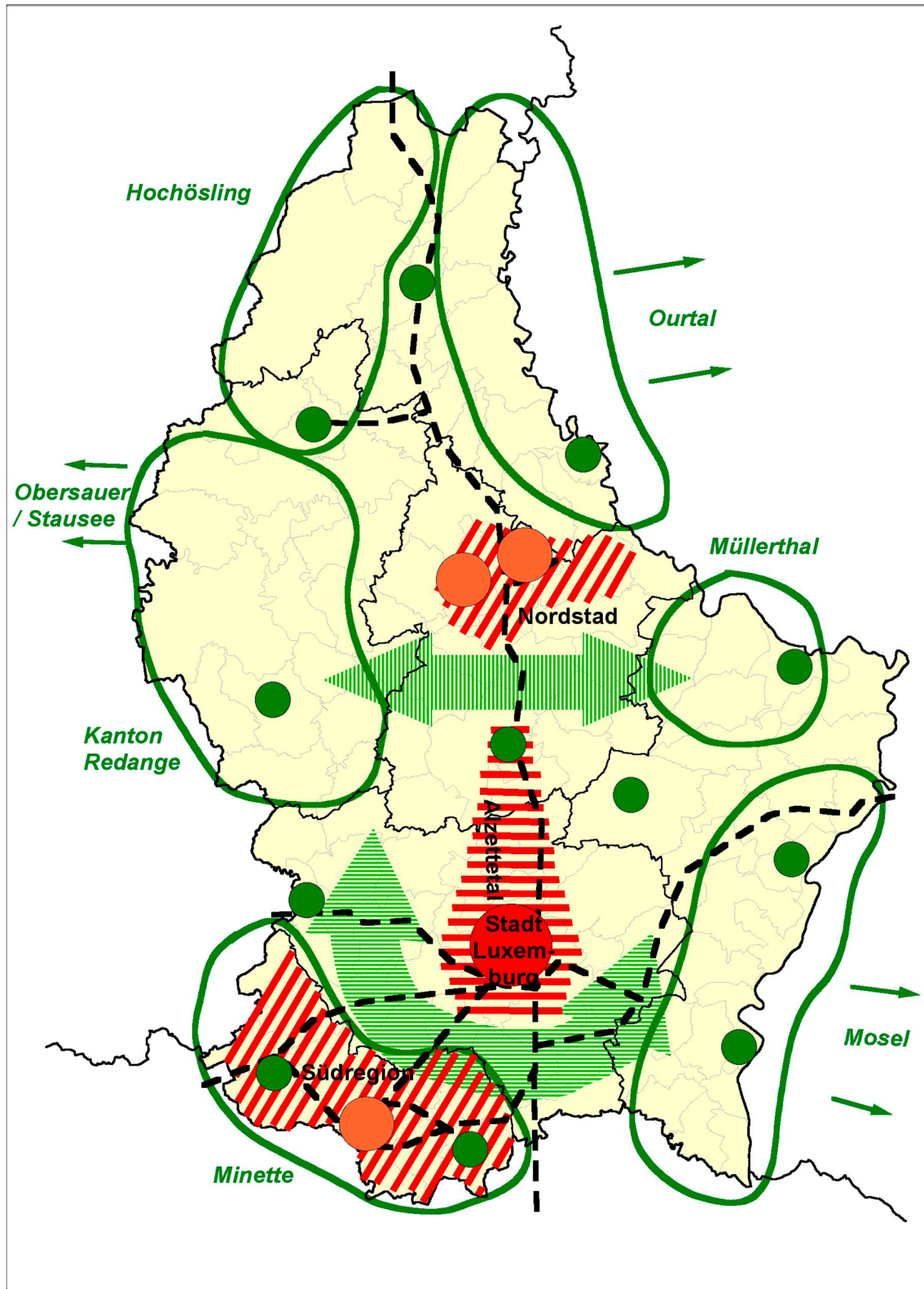


Quelle: Planungsgemeinschaft Westpfalz 2012: 8

Luxemburg

Als kleiner Staat im Kernraum der Großregion einer grenzüberschreitenden Region ist Luxemburg stark mit seinen Nachbarn verflochten und in grenzüberschreitende Kooperationen eingebettet. Abbildung 3 zeigt die integrierte Verkehrs- und Landesentwicklungsstrategie mit der Karte „Raummodell Polyzentrische Stadt im Landschaftsraum“ mit der Stadt Luxemburg als metropolitanem Zentrum. Die Karte hebt Polyzentralität als Leitziel hervor. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten wird hierfür als grundlegende Voraussetzung gesehen.

Abb. 3: Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL) Luxemburg:
Raummodell Polyzentrische Stadt im Landschaftsraum



Quelle: Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 2004: 60

Schweiz

Für die Schweiz stellt sich – ähnlich wie für Luxemburg – die Integration in europäische und globale Zusammenhänge als wichtige Aufgabe dar. Das Konzept der räumlichen Entwicklung des kantonalen Richtplans Basel-Landschaft zeigt zwar in den Kartendarstellungen Bezüge zu Nachbarstaaten, in den textlichen Erläuterungen wird jedoch vielfach auf globale (wirtschaftliche) Zusammenhänge Bezug genommen.

Die Auswahl dieser Planungsdokumente verdeutlicht nicht nur die Differenzen in den jeweiligen Plangraphiken, sondern auch die Unterschiede in den planungskulturellen Ansätzen der räumlichen Planung: Das Spektrum reicht auf allen Planungsebenen von informellen Raumvisionen und Entwicklungskonzepten bis hin zu rechtsverbindlichen Planungsdokumenten. Darüber hinaus zeigt sich, dass Aussagen zu grenzüberschreitenden Aufgaben und Anforderungen in den nationalen Planungsdokumenten stark variieren bzw. oftmals nur wenig Berücksichtigung finden. Diese unterschiedlichen Planungsformen und Planungsinhalte in den Grenzregionen erfordern zwingend einen kontinuierlichen grenzüberschreitenden Austausch der beteiligten Akteure.

Um trotz der aufgeführten Unterschiede in den einzelnen Planungssystemen die grenzüberschreitende Kooperation zu erleichtern oder überhaupt erst zu ermöglichen, wurden für die Grenzregionen überall in Europa zusätzliche Planungsinstrumente und -verfahren sowie vereinheitlichte oder vergleichbar gemachte Planungsgrundlagen entwickelt.

Überblick zu grenzüberschreitenden planerischen Instrumenten, die in der Großregion zum Einsatz kommen

In den letzten 20 Jahren wurden für die Großregion eine Reihe von grenzüberschreitenden planerischen Aktivitäten und informellen Instrumenten initiiert und implementiert, wie z. B.

- Projektfinanzierungs-Tools: INTERREG IVA bzw. V A (siehe Beitrag von Caesar und Pallagst in diesem Band)
- Governance-Tools: EVTZ Großregion (siehe Beitrag von Caesar und Pallagst in diesem Band)
- Monitoring-Tools: GIS-GR (Geoportal der Großregion 2017)
- Policy-Tools: Metroborder-Projekt (ESPON; University of Luxembourg (eds.) 2010)
- Visioning-Tools: Regionalentwicklungskonzept (REK) (Agape et al. 2016)

Während das GIS-GR und das Projekt Metroborder als INTERREG-Projekte in der Programmperiode bis 2013 bearbeitet wurden, handelt es sich bei dem REK für die Großregion um einen Prozess, der vom großregionalen Koordinierungsausschuss für Raumentwicklung (KARE) initiiert und vom Gipfel der Großregion beschlossen wurde. Bislang wurden mehrere Vorstudien durchgeführt bzw. sind in der Durchführung, z. B. eine transversale Analyse der Planungsdokumente der einzelnen Teilräume (Laufzeit 2015–2016). Auf dieser Basis soll ausgelotet werden, welchen Charakter das REK haben soll und welche Ziele und Schwerpunkte behandelt werden sollen. Die Erarbeitung des REK der Großregion gestaltet sich aufgrund der Größe und Vielfalt der Grenzregion, aber auch aufgrund der Vielfalt der Akteure sehr zeit- und abstimmungsaufwendig. Somit kann mit dem Instrument des REK derzeit nicht auf kurzfristige und aktuelle Anforderungen und Problemstellungen reagiert werden.

So haben Luxemburg, Rheinland-Pfalz und das Saarland ein gemeinsames grenzüberschreitendes Entwicklungskonzept für das obere Moseltal auf den Weg gebracht, um die Entwicklungen in diesem dynamischen Raum besser koordinieren und abstimmen zu können (Büro für Mobilitätsberatung und Moderation und pact s.à r.l. 2013). Das Entwicklungskonzept Oberes Moseltal wird von den drei Partnern gemeinsam finanziert und seit Herbst 2015 erarbeitet. Die Ergebnisse und planerischen Aussagen sollen in das Integrierte Landesentwicklungskonzept Luxemburgs und in die Landesentwicklungspläne von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes aufgenommen werden. Zudem ist eine Einbettung in die Strategieaussagen des REK unabdingbar.

Überblick zu grenzüberschreitenden planerischen Instrumenten, die am Oberrhein zum Einsatz kommen

- Projektfinanzierungs-Tools: INTERREG IVA bzw. V A (siehe Beitrag Caesar/Pallagst in diesem Band)
- Governance-Tools: EVTZ Eurodistrict PAMINA (siehe Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith in diesem Band); EVTZ Rhein-Alpen-Korridor (siehe Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner in diesem Band)
- Monitoring-Tools: GIS für das Gebiet des Oberrheins GeoRhena (vormals GISOR) (GeoRhena 2017)
- Policy-Tools: Metroborder Projekt (ESPON; University of Luxembourg (eds.) 2010); Richtlinien für die grenzüberschreitende Wohnungspolitik im PAMINA-Raum
- Visioning-Tools: Raumordnerischer Orientierungsrahmen Oberrhein; Raumentwicklungskonzept PAMINA (Stadt Karlsruhe 2017)

Die Zusammenschau macht deutlich, dass sowohl für die Großregion als auch für die Oberrheinregion eine Reihe von Planungsinstrumenten existiert, die sich jedoch aufgrund einer fehlenden grenzüberschreitenden Raumordnungskompetenz im informellen Rahmen bewegen.

3 Fazit

Die Ausführungen in diesem Kapitel dienen dazu, Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Planungssystemen, die in Grenzregionen aufeinandertreffen, aufzuzeigen – auch als Grundlage für die weiteren Beiträge in diesem Band.

In diesem Kapitel wurde verdeutlicht, dass Raumplanung in den jeweiligen nationalen Teilräumen von Grenzregionen auf sehr unterschiedliche Weise organisiert wird, und zwar nicht nur hinsichtlich der normativen Grundlagen und Planwerke, sondern auch hinsichtlich der Werthaltungen, Paradigmen und Planungskulturen.

Allerdings sind Grenzregionen auch ausschlaggebend für die Entstehung neuer raumplanerischer Überlegungen bis hin zu neuen Instrumenten – sowohl im nationalen wie auch im grenzüberschreitenden Kontext. So wurde im Zuge der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland die Raumkategorie der Metropolitanen Grenzregionen eingeführt. Auch grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte bieten Ansatzpunkte für genuin grenzüberschreitende Diskurse im Bereich der Raumplanung. Dies erhöht die besondere Komplexität grenzüberschreitender Raumplanung und stellt die Akteure vor neue Herausforderungen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit bisherige Strategien, Verfahren und Strukturen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung besser auf eine zukunftsorientierte Gestaltung der Grenzregionen ausgerichtet werden können.

Literatur

- Agape et al. (2016): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) – Präzisierung, bzw. Anpassung des Inhalts und der Methode zur Erarbeitung des REK-GR; unveröffentlichtes Gutachten.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland – Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: DisP – The Planning Review 42 (165), 43-60.
- Bau- und Umweltschutzdirektion Basel/Amt für Raumordnung Basel (Hrsg.) (2003): Konzept räumliche Entwicklung Kanton Basel-Landschaft. Basel.
- BMBau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen – Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Büro für Mobilitätsberatung und Moderation und pact s.à r.l. (2013): Vorstudie zum grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept Oberes Moseltal, Abschlussbericht. Trier.
- EFRE (2014): Operationelles Programm INTERREG V (A) Oberrhein (Frankreich – Deutschland – Schweiz) 2014–2020 – genehmigte Fassung vom 4.12.2014.
- ESPON; University of Luxembourg (eds.) (2010): METROBORDER Cross-border Polycentric Metropolitan Regions Targeted Analysis 2013/2/3, Final Report | 31/12/2010. Luxembourg.
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2010): GIS-GR Mein GeoPortal.
<http://www.gis-gr.eu/portal/startseite.html> (13.02.2017).
- GeoRhena (2017):
http://www.georhena.eu/de/Georhena_DE (21.06.2017).
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2004): Ein Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg.
http://www.dat.public.lu/publications/documents/bericht_ivl_2004/bericht_ivl_de.pdf (13.02.2017).
- Hartz, A.; Damm, G.-R.; Köhler, S. (2010): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Ein „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: RuR – Raumforschung und Raumordnung 68 (6), 499-513.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013.
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile (05.04.2016).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Owens, S.; Cowell, R. (2011): Land and limits, interpreting sustainability in the planning process. New York.
- Pallagst, K. (im Review-Verfahren): Planungssysteme. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
- Pallagst, K. (2013): The planner's toolkit: can we plan for new tasks using existing processes and mechanisms? In: Borderlands, the Journal of Spatial Planning in Ireland (3), 43-53.
- Pallagst, K. (2010): Viewpoint. The planning research agenda: shrinking cities – a challenge for planning cultures. In: Town Planning Review 81 (5), I-IV.
- Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.) (2012): Regionaler Raumordnungsplan IV Westpfalz. Kaiserslautern.
- La première loi du Grenelle Environnement (ed.) (1999):
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020949548> (21.06.2017).
- Sekretariat du SDER (ed.) (1999): Regional spatial development perspective (RSDP) Walloon Region – Belgium, Summary Document. Namur.

Stadt Karlsruhe (2017): Raumentwicklungskonzept der Region Pamina.

<https://web3.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/afsta/Stadtentwicklung/Afsta-StEntw-RegEntw-Raumentwicklung2001.php> (21.06.2017).

Syndicat Mixte de l'Arrondissement de Sarreguemines (ed.) (2013): Schéma de Cohérence Territoriale. Sarreguemines.

Autorinnen

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think-Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des *Center for Border Studies* der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung; Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation; Mitgliedschaften u. a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Andrea Hartz

Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Konzept der Metropolregionen
- 3 Merkmale Metropolitaner Grenzregionen
- 4 Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen
- 5 Metropolitane Governance in Grenzregionen
- 6 Die Rolle der Raumplanung
- 7 Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen als Chance?

Literatur

Kurzfassung

Die Herausforderungen von Globalisierung und europäischer Integration wie auch eine verstärkte Regionalisierung führten in den letzten Jahrzehnten zu einer Neubewertung von Metropolregionen. In Deutschland gaben insbesondere die MKRO-Leitbilder (2006) Anlass, die Rolle der Grenzregionen im Kontext des Metropolendiskurses zu überdenken. Die metropolitanen Potenziale der Grenzregionen werden jedoch bei Weitem noch nicht ausgenutzt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die grenzüberschreitende Raumentwicklung. Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen (MGR) könnte einen Erfolg versprechenden Weg zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation und territorialen Integration aufzeigen. Voraussetzung ist, Metropolisierungsstrategien über Schlüsselmaßnahmen offensiv voranzutreiben und die bestehenden Kooperationsstrukturen im Sinne einer „metropolitanen“ Governance weiterzuentwickeln.

Schlüsselwörter

Metropolitane Grenzregionen – Grenzregionen – Metropolregionen – Metropolitane Governance – Metropolisierungsstrategien – Metropolräume – (Grenzüberschreitende) Regionalentwicklung

The concept of metropolitan border regions: development, strategies and new directions

Abstract

In recent decades the challenges of globalisation, European integration and strengthened regionalisation have led to a reassessment of metropolitan regions. In Germany the guiding principles issued by the Conference of Ministers for Spatial Planning in 2006

provided a stimulus to rethink the role of border regions in the context of the metropolitan discourse. The metropolitan potentials of border regions are far from fully exploited. This is particularly true in relation to cross-border spatial development. The concept of metropolitan border regions could be a promising way of intensifying cross-border cooperation and territorial integration. A precondition is that metropolisation strategies are offensively pursued using key measures and that existing structures of cooperation are further developed towards 'metropolitan' governance.

Keywords

Metropolitan border regions – border regions – metropolitan regions – metropolitan governance – metropolisation strategies – metropolitan area – (cross-border) regional development

1 Einleitung

Grenzregionen erscheinen aus nationaler Perspektive oftmals als periphere Räume. Nationalstaatliche Grenzen entfalten bis heute eine Barrierewirkung, die eine auf funktionale Integration ausgerichtete kohärente Raumentwicklung erschweren. Dennoch ist festzustellen, dass sich in einigen Grenzregionen intensive Verflechtungsbeziehungen, polyzentrische Strukturen mit grenzüberschreitenden Agglomerationen und hohem innerregionalen Pendleraufkommen ausbilden konnten.

Dabei sind die strukturellen Unterschiede zwischen den nationalen Teilräumen, die u. a. aus nationaler Politik und Gesetzgebung resultieren, ein wesentlicher Motor für grenzüberschreitende Verflechtungen. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregionen nutzen die Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Angeboten an Arbeitsplätzen, Dienstleistungen, Wohnraum, Freizeit und Kultur dies- und jenseits der Grenzen. Allerdings zeigt sich auch nach über vier Jahrzehnten grenzüberschreitender Kooperation, dass nationalstaatliche Grenzen im Wesentlichen ein Entwicklungshemmnis geblieben sind. Dies wiegt insbesondere dort schwer, wo Funktionen in den jeweiligen nationalen Teilräumen zu erkennen sind, die sich mit Blick auf die gesamte Grenzregion zu einem metropolitanen Potenzial verdichten (können).

Dieser Beitrag befasst sich mit dem Konzept der Metropolitanen Grenzregionen (MGR), den raumstrukturellen Voraussetzungen, den Handlungsrahmen regionaler Akteure und der möglichen (Neu-)Ausrichtung regionaler, nationaler und europäischer Politiken auf deren spezifische Erfordernisse. Dabei wird u. a. auf die Ergebnisse der beiden Modellvorhaben der Raumordnung zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen und Metropolitanen Grenzregionen zurückgegriffen (Hartz/Damm/Köhler 2010; BMVBS 2011, 2013¹).

¹ 2008 wurde durch das ehemalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Kooperation mit dem Zweckverband Region Aachen, den Regionalverbänden Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein, Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben sowie dem Saarland ein Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) auf den Weg gebracht, das sich mit der Rolle der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume auseinandersetzte (BMVBS 2011). Ein zentrales Ergebnis dieses MORO war die Gründung des „Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG)“ am 17. März 2011 in Berlin. Die Anfangsphase des IMeG wurde vonseiten des Bundes durch ein weiteres Modellvorhaben zwei Jahre lang begleitet (BMVBS 2013). Seither arbeitet der IMeG eigenfinanziert (www.metropolitane-grenzregionen.eu).

2 Das Konzept der Metropolregionen

Die Herausforderungen von Globalisierung und europäischer Integration wie auch eine verstärkte Regionalisierung (*New Regionalism*) führten in den letzten Jahrzehnten zu einer „Neubewertung der Raumkategorie Metropolregion“, da sich gerade Metropolregionen am interregionalen ökonomischen Wettbewerb ausrichten (Blatter/Knieling 2009: 232 f.). Mit der Ausbildung raumgreifender Stadtregionen und Agglomerationen entstanden starke Player – nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischem und internationalem Parkett. Sie gelten als „wichtige Motoren der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen einer Region und eines Landes“ (BMVBS/BBR 2006: 39). Vor diesem Hintergrund wird den Metropolregionen in Deutschland und Europa „eine Schlüsselstellung für die Raumentwicklung“ zugewiesen (BMVBS/BBR 2007: 1).

Funktionale Verflechtungen und politisch-administrative Verantwortungsbereiche fallen in diesem Prozess mehr und mehr auseinander. Die Neuorganisation des Raumes im Zusammenspiel von Standortentscheidungen der Unternehmen und Arbeitsplatzangeboten, von anhaltender (Sub-)Urbanisierung der Einzugsbereiche und zunehmenden Pendlerströmen fördert die Entstehung neuer regionaler Handlungsräume. Dabei ist zwischen *Metropolen* als monozentrisch auf eine Kernstadt ausgerichteten Stadtregionen mit ausgeprägt metropolitanen Funktionen und der *Metropolregion* zu unterscheiden. Letztere bezeichnet im analytischen Sinne „einen regionalen Standortcluster metropolitaner Einrichtungen“, im politisch-planerischen Sinne einen regionalen Kooperationsraum zwischen Städten und ihrem regionalen Verflechtungsbereich (Blotevogel/Danielzyk 2009: 24). Die Raumzuschnitte, die sich aus einer Analyse metropolitaner Standortcluster ergeben, weichen dabei in der Regel von den politisch institutionalisierten Kooperationsräumen ab (u.a. BBSR 2010). Die Metropolfunktionen werden im Wesentlichen über strategische Funktionen definiert und operationalisiert: Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Gateway- und Symbolfunktion (Blotevogel/Danielzyk 2009: 25 f.; s. auch Federwisch 2012: 49 f.).

Auch in Deutschland mit seiner ausgeprägt polyzentrischen Struktur verändern Metropolisierungstendenzen das urbane Gefüge. Jedoch waren im „Unterschied zu Frankreich oder auch den Niederlanden [...] Metropolen bzw. Metropolregionen in der deutschen Raumordnungspolitik bis 1995 kein Thema“ (Schmitt 2009: 62). Dieser Prozess beginnt deutlich später und verfolgt einen anderen Ansatz: Im Gegensatz zu den Nachbarstaaten setzt die deutsche Raumordnungspolitik auf großräumige Abgrenzung von Metropolregionen und deren Verflechtungsräumen (Hartz/Damm/Köhler 2010: 505).

Die veränderte Rolle großer, meist polyzentrischer Agglomerationen wurde vonseiten der Raumordnung (zunächst) aus analytischer Perspektive nachvollzogen (BBR 2005; BBSR 2010) und mit dem Beschluss der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland durchaus auch aktiv begleitet (MKRO 2006). Das Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“, das im Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 sowohl inhaltlich als auch räumlich konkretisiert wurde, führte eine neue Hierarchieebene im urbanen System ein. „Stärken stärken“, „Kräfte bündeln und vernetzen“ sind wesentliche Strategieelemente, aber auch gemeinsam Verantwortung im Rahmen (über-)regionaler Partnerschaften wahrnehmen: „Jedem Entwicklungszentrum muss seine Verantwortung für sein Umland bewusst sein, denn die Entwicklung braucht eine stärker werdende Region als wirtschaftliches Hinterland“ (BMVBS/BBR 2006: 39).

Die elf Metropolregionen in Deutschland wurden in zwei Phasen – 1997 und 2005 – vonseiten der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) anerkannt und in das Kon-

zept integriert. Dabei sind sowohl die raumstrukturellen Rahmenbedingungen als auch die ökonomischen Perspektiven sehr unterschiedlich; dies gilt gleichermaßen für die etablierten Formen metropolitaner Governance, die von gesetzlich institutionalisierten regionalen Verbänden über informelle kommunale Zusammenschlüsse bis hin zu gemeinsamen Behördenstrukturen reichen (Ludwig/Mandel/Schwieger et al. 2008: 183 f.).

Wie erwartet führte das Konzept der Metropolregionen zu intensiven Kontroversen. Die Akteure in peripheren Räumen betrachteten die Entwicklung mit Sorge: Es wurden eine (noch) stärkere Fokussierung der Politiken auf wirtschaftsstarke Regionen sowie eine Umverteilung insbesondere der europäischen und nationalen Fördermittel befürchtet. Zudem stellten die Akteure in den weiteren Verflechtungsräumen der Metropolregionen die Frage nach dem Mehrwert dieses „Labels“ für die Gesamtregion und deren unterschiedliche Teilräume, v. a. denjenigen außerhalb der Kernräume. Zunächst jedoch zeigte alleine das Bemühen vieler Regionen um eine Anerkennung als Metropolregionen, dass diese sich von Konzept und Label einiges versprechen. Sie initiierten und durchliefen dafür teilweise sehr aufwendige Institutionalisierungsprozesse, wie beispielsweise die Region Nürnberg oder die Region Rhein-Neckar. Das Konzept und seine Umsetzung gelten auf Bundesebene als „Erfolgsgeschichte“ (BBSR 2009).

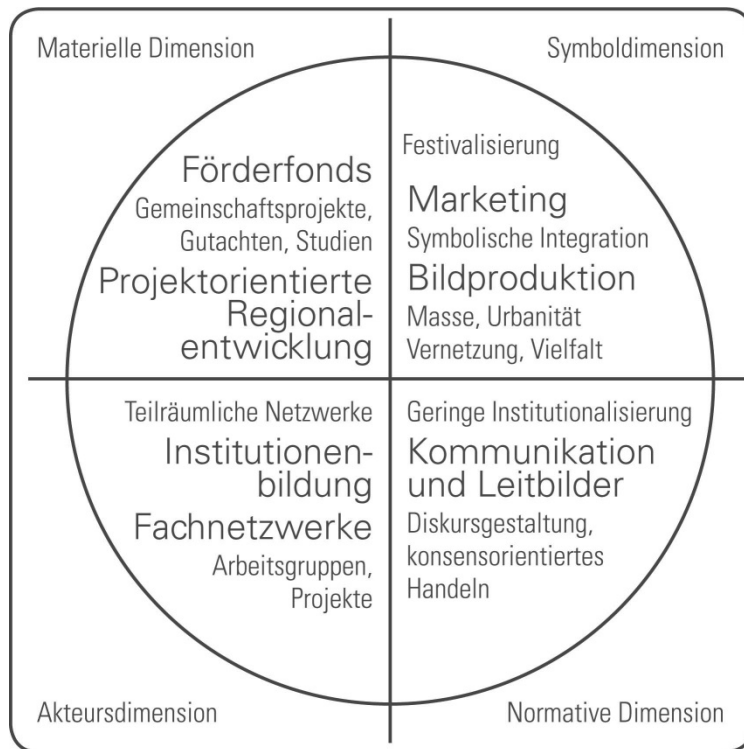
Großräumige Kooperationsverbünde bedeuten allerdings auch erhöhte Transaktionskosten, vor allem dann, wenn Metropolregionen polyzentrisch organisiert sind: „Eine Win-win-Situation wird umso schwerer erreicht, je mehr Partner einbezogen werden, je stärker die Konkurrenzsituation ist und je unterschiedlicher die Zielsetzungen der Partner sind. Das Vorhandensein mehrerer ähnlich starker Zentren in einer polyzentrischen Metropolregion erhöht daher die Herausforderung, eine Win-win-Situation zu erreichen“ (BMVBS/BBR 2007: 36). Auch wirtschaftliche, politische oder historisch gewachsene Konkurrenzen bzw. Ressentiments erschweren das Erreichen von Win-win-Situationen.

Lässt sich der Mehrwert für die Kernstädte in den Metropolregionen noch gut nachvollziehen, steht dieser für den (weiteren) Verflechtungsbereich und periphere Teilräume durchaus auf dem Prüfstand. Zumindest für die Region Hamburg zeigt Matern (2013) Mehrwerte auch für periphere Teilräume auf: Die Verbesserung von Erreichbarkeiten können Abwanderungstendenzen abbauen; „das negative Image als strukturschwacher Raum [kann] durch das Bild einer prosperierenden wettbewerbsfähigen Region ersetzt werden“ (Matern 2013: 330 f.; s. Abb. 1). Gleichzeitig stellt Matern kritisch fest: „Metropolregionen fördern territorialen Zusammenhalt, jedoch keinen Ausgleich“. Ziel müsse sein, strukturelle Unterschiede stärker zu berücksichtigen, damit sich Disparitäten in großräumigen Kooperationen nicht verstärken (Matern 2013: 355). Rusche/Oberst (2010: 252) gehen zumindest für regionalökonomische Spillover-Effekte davon aus, dass sich diese innerhalb der großräumig gefassten Metropolregionen auf das Umland der Agglomerationskerne beschränken und periphere Teilräume davon nicht profitieren. Diese müssten sogar eher in Kauf nehmen, aufgrund der Zugehörigkeit zur Metropolregion kein eigenständiges Profil aufbauen zu können.

Federwisch beschreibt Metropolisierungsprozesse darüber hinaus als zeit- und raumbezogene „Coping-Strategien“, deren Erfolg u. a. durch konkurrierende Phänomene von Beschleunigung und Beharrung, durch Integrations- und Legitimationsdefizite sowie Konsolidierungsschwierigkeiten gefährdet wird (2012: 213 ff.). Wenngleich das Konzept der Metropolregionen dazu dienen soll, „den Prozess der kollektiven Wiederverankerung zu begünstigen und die Resynchronisation der Politik an die beschleunigten sozialen Sphären zu fördern“, diagnostiziert Federwisch einen „Quasi-Protektionismus“ als

Reaktion auf „entgrenzte“ gesellschaftliche Bedingungen (2012: 228). Zudem „kann ein ‚Rasender Stillstand‘ (Rosa 2005) beobachtet werden, der trotz einer Steigerung der Aktivitäten eine anspruchsvolle und gerichtete politische Entwicklung vermissen lässt sowie auf der individuellen Ebene Frustrationseffekte im Sinne des *Frustregional Governance* hervorruft“ (Rosa 2005).

Abb. 1: Potenzielle Mehrwerte für beteiligte Akteure

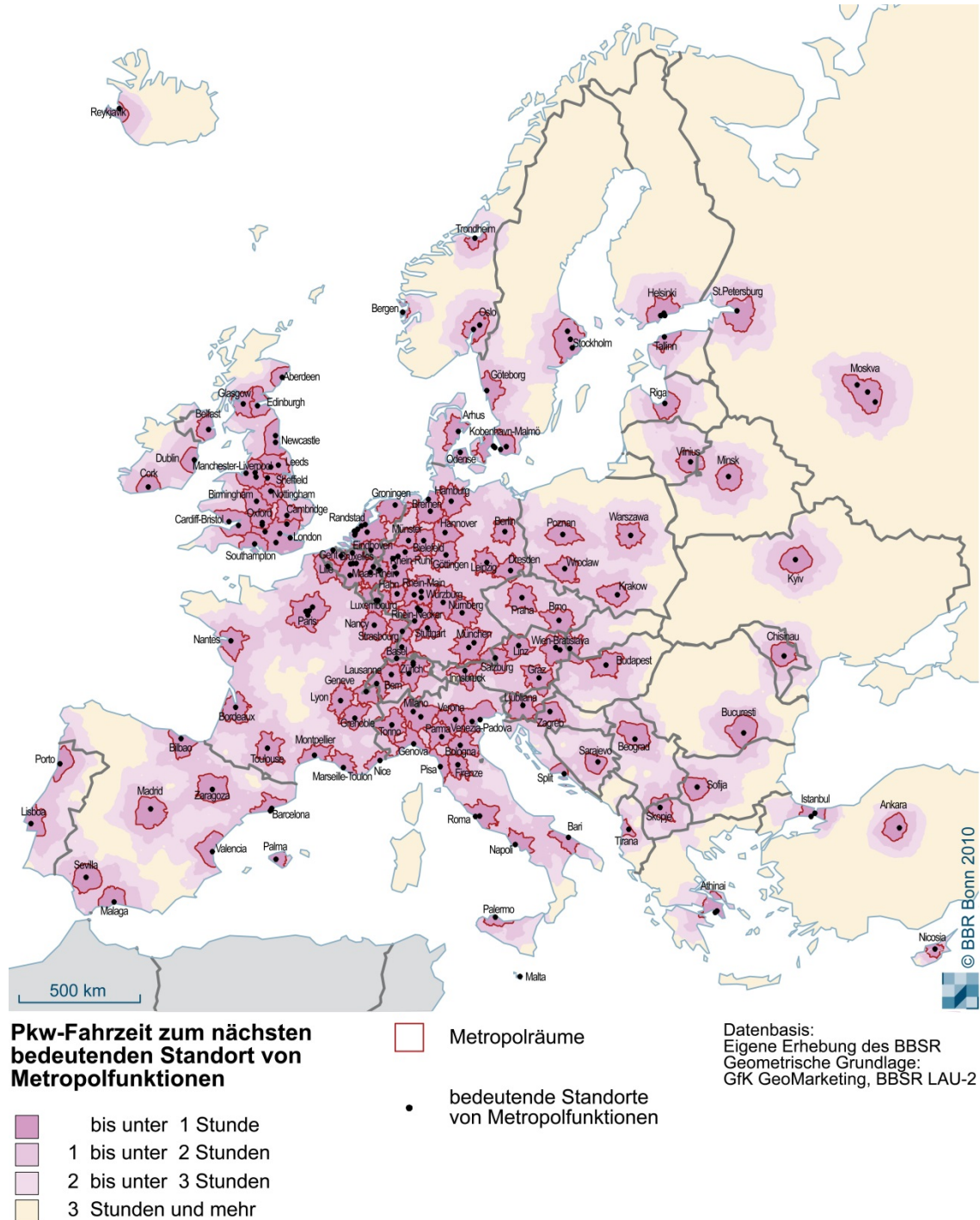


Quelle: Matern 2013: 330; eigene Darstellung

Widerstand gegen das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 regte sich auch aus der Perspektive der Grenzregionen. Hier ging es jedoch in erster Linie darum, dass sich insbesondere die „starken“ Grenzregionen an der (Süd-)Westgrenze Deutschlands nicht angemessen berücksichtigt sahen (u.a. Köhler 2007). Dies wurde auch von Bundesseite erkannt und die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des raumordnerischen Metropolregionenkonzepts „u.a. vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender europäischer metropolitaner Verflechtungsräume, wie z.B. am Oberrhein und im deutsch-belgisch-niederländischen Grenzraum“ eingeräumt (BMVBS/BBR 2006: 44). Bereits die ersten grundlegenden Analysen zur Identifikation und Lokalisierung von Metropolfunktionen auf der Basis eines einheitlichen Indikatorensets zeigten, dass eine rein nationale Betrachtung an ihre Grenzen stößt, da in „grenznahen Gebieten [...] teilweise wichtige Metropolfunktionen außerhalb Deutschlands“ liegen (BBR 2005: 185). Das heißt, nur in der Betrachtung aller nationalen Teilräume einer Grenzregion lässt sich deren metropolitanes Potenzial erfassen. Diese Einschätzung bestätigte 2010 die BBSR-Studie zu Metropolräumen in Europa (BBSR 2010; s. Abb. 2), die die Konzentration von Metropolfunktionen in Europa untersuchte, wie auch die Analyse des ESPON-Projekts Metroborder (ESPON/University of Luxembourg 2010: 15 ff.) auf Basis der „Functional Urban Areas“ (FUA). Die Analyseergebnisse unterstützten die politischen Initiativen auf nationaler wie auf europäischer Ebene, das Konzept der Metropolregion

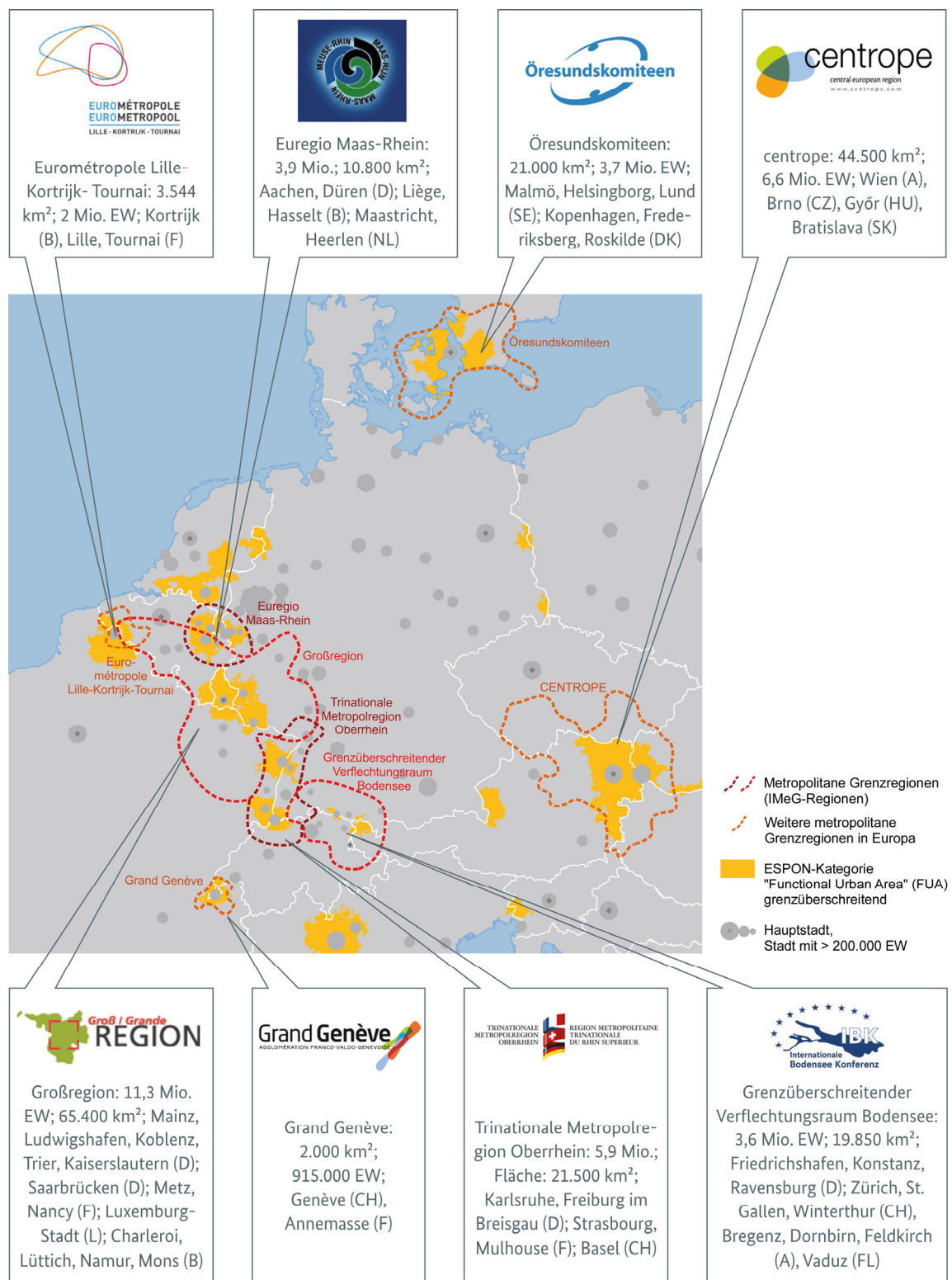
nen in einer europäischen Perspektive zu entwickeln und damit die Grenzregionen einzubeziehen (s. Abb. 3). Insgesamt verändert die metropolitane Perspektive den Blick auf Europa: Nationalstaatliche Grenzen rücken in den Hintergrund.

Abb. 2: Metropolräume und bedeutende Standorte von Metropolfunktionen in Europa



Quelle: BBSR 2010: 82

Abb. 3: Die Metropolitanen Grenzregionen in Europa

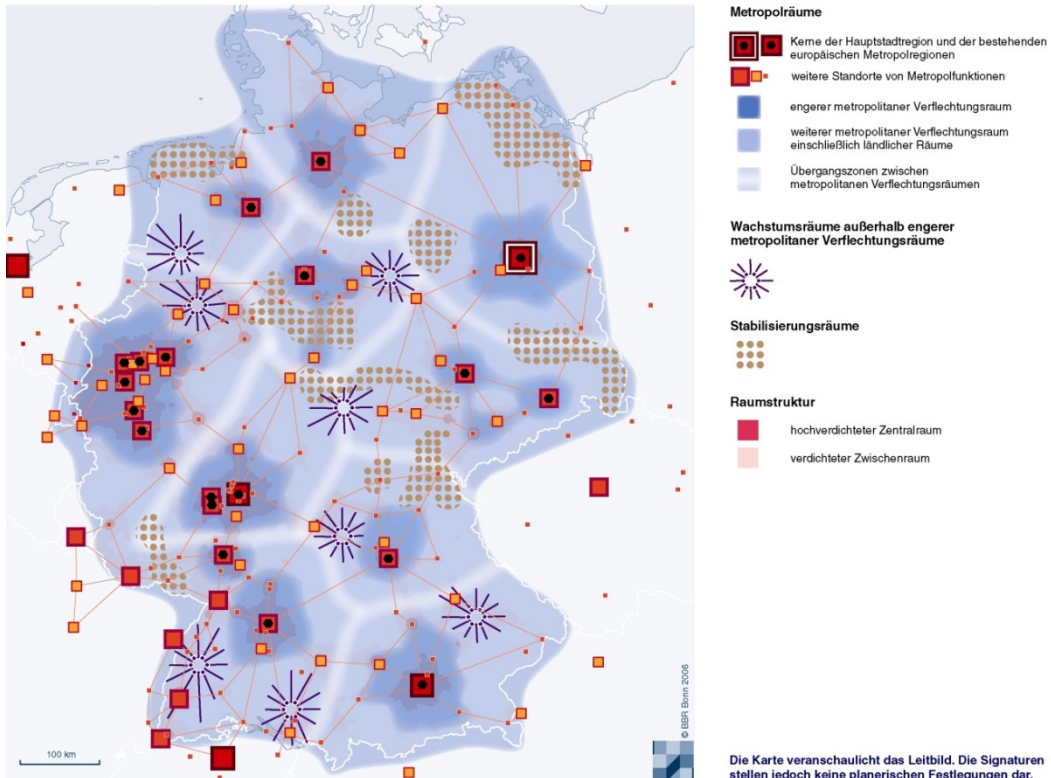


Quelle: BMVBS 2013: 23

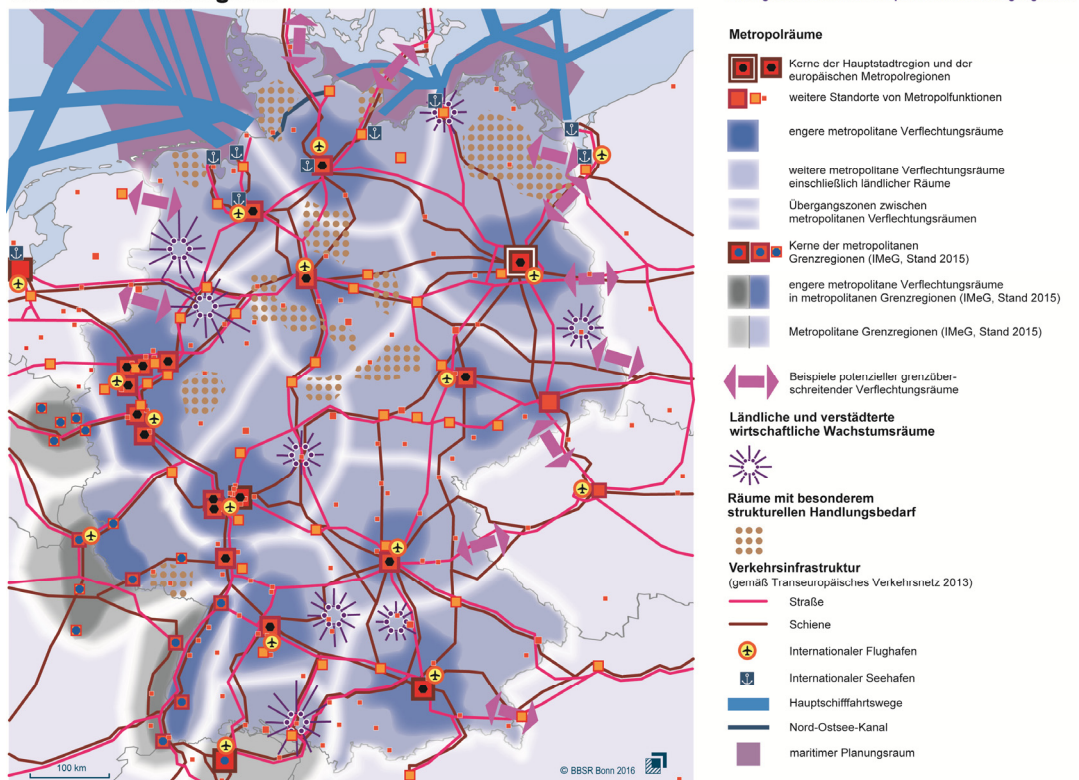
Mit der Weiterentwicklung der Leitbilder in Deutschland wird diesen Erkenntnissen Rechnung getragen: Das im März 2016 beschlossene Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ ersetzt das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 und integriert die Metropolitanen Grenzregionen als neue Gebietskategorie (MKRO 2016; s. Abb. 4).

Abb. 4: Im Vergleich: das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006
sowie das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ von 2016

Leitbild Wachstum und Innovation



Wettbewerbsfähigkeit



Quellen: MKRO 2006, 2016

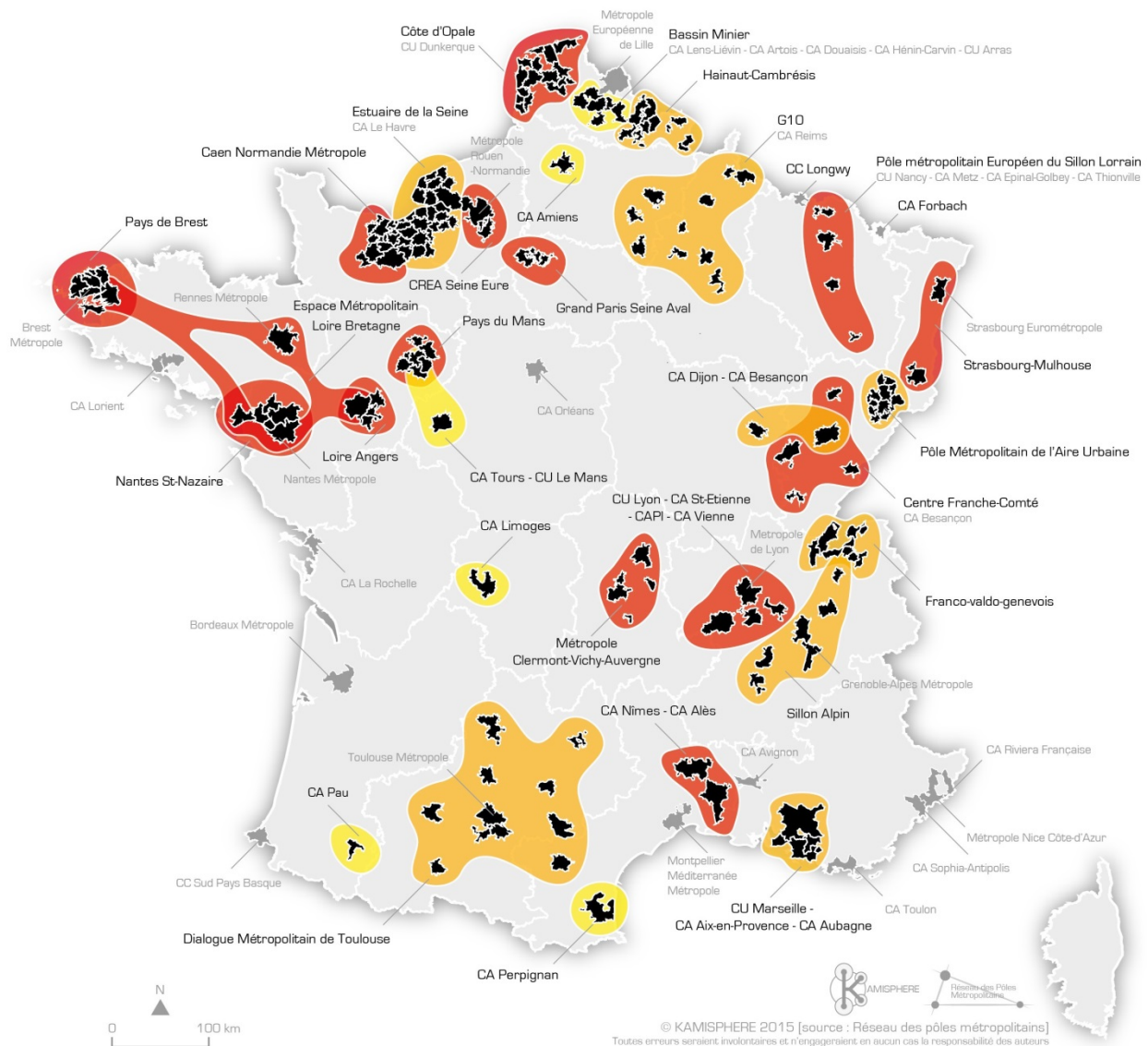
Grundsätzlich bleibt die „Konstruktion“ von Metropolregionen den nationalen Logiken von Raumentwicklung verhaftet: „Die Konzepte der Nachbarstaaten unterscheiden sich zum Teil sehr deutlich von dem durch die deutsche Raumordnung eingeschlagenen Weg“ (Hartz/Damm/Köhler 2010: 503). So wird im französischen System ein eher zentralisierter, programmorientierter und funktionaler Ansatz verfolgt. Aktuelle Reformen zielen auf eine nationale Stärkung dezentraler Metropolisierungsansätze in den Regionen ab. Der französische Staat initiierte im Zuge seiner Dezentralisierungsprozesse einen Wettbewerb, um – jenseits der *Ile de France* – Impulse für metropolitane Kooperationen und Projekte in den Regionen zu setzen. 2004 wurden daraufhin 15 *métropoles* ausgewählt, die mit nationaler Unterstützung ihre Wettbewerbsfähigkeit und regionale Wirtschaft stärken sollten. Die Konstituierung der *pôles métropolitains* erfolgte dann schließlich auf Basis von Artikel 20 des Gesetzes RCT vom 16. Dezember 2010 (Réseau des Pôles Métropolitains 2015). Alleine acht davon beziehen sich auf grenzüberschreitende Agglomerationen wie beispielsweise das *Sillon lorrain* oder die *Agglomération Strasbourg-Mulhouse* (s. Abb. 5).

Das „Raumkonzept Schweiz“ weist prioritäre Handlungsräume aus, darunter die Metropolitanräume Zürich, Basel und die *Métropole Lémanique* wie auch die Hauptstadtregion Schweiz (Schweizerischer Bundesrat/KdK/BPUK et al. 2012). Grenzüberschreitende Ansätze finden sich insbesondere auf der konkreteren Ebene der schweizerischen Agglomerationspolitik, die insgesamt 50 Agglomerationen einschließt: Im Rahmen des „Agglomerationsprogramms Basel“ wurde ein trinationales Zukunftsbild 2030 grenzüberschreitend erarbeitet (Geschäftsstelle Agglo Basel 2016).

In Luxemburg findet derzeit eine Neuorientierung räumlicher Strategien auf Landesebene statt. Dies betrifft u. a. „a reorientation from rather rural development perspectives to an adoption of actual urban policies, including the aspiration for further metropolitization of the urban landscape – both within the country (e.g. through large scale projects such as Belval, Ban de Gasperich or the ‘Nordstad’) and at the interregional level (i.e. cross-border polycentric metropolitan development as guiding principle for the Greater Region – see METROBORDER“ (Chilla/Schulz 2014: 17). Luxemburg spielt in Bezug auf die Umsetzung metropolitaner Strategien nicht nur national, sondern auch grenzüberschreitend eine entscheidende Rolle (Vidal/Niedermeyer 2011; Sohn 2012).

Die nationalen Raumordnungspolitiken in Europa unterstützen Metropolisierungsprozesse und verfolgen damit vergleichbare Ziele und strategische Ansätze: „Die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, durchweg schwache Institutionalisierung funktional eng verflochtener Stadtregionen wird von staatlicher Seite zunehmend als Defizit wahrgenommen“ (Wiechmann 2009: 127). Unterschiede ergeben sich sowohl im „Konstruktionsprozess“ als auch in der Implementierung. Die grenzüberschreitende Perspektive im Konzept der Metropolregionen fußt auf jüngeren Analysen, politischen Initiativen und Interventionen. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Mehrwert gegenüber tradierten Formen grenzüberschreitender Kooperation: Geht es lediglich um ein *Branding* von Regionen oder schöpfen diese einen Gewinn für die funktionale und territoriale Integration? Und: Wie können diese Konzepte im Rahmen bestehender grenzüberschreitender Kooperationen erfolgreich implementiert werden?

Abb. 5: Die *pôles métropolitains* in Frankreich



LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

ETAT D'AVANCEMENT DES POLES

en l'état actuel des remontées faites au réseau au 02 juin 2015

- Pôles créés
- Statuts déposés
- Structuration en cours
- Réflexion en cours

STATUT DES EPCI

- Inclus dans un projet
- Sans projet connu

Quelle: Réseau des Pôles Métropolitains 2015

3 Merkmale Metropolitaner Grenzregionen

Was zeichnet Metropolitane Grenzregionen aus? Diese Frage stand im Fokus des ersten Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Untersucht wurden die Euregio Maas-Rhein (EMR), die Großregion, die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) sowie die Bodenseeregion. Grundlagen lieferten mehrere Workshops der Projektpartner und Expertisen (TU Dresden 2009, 2010a, 2010b; BBSR 2010; ESPON/University of Luxembourg 2010; BMVBS 2011).

Ausgangspunkt war zunächst ein Vergleich metropolitaner Funktionen der beteiligten Grenzregionen mit ausgewählten europäischen Metropolregionen in Deutschland (TU Dresden 2009, 2010a): „Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass große Teilgebiete der untersuchten Grenzregionen Potenziale aufweisen, die sich mit denen kleinerer deutscher Metropolregionen wie Nürnberg, Hannover oder Mitteldeutschland vergleichen lassen“ (BMVBS 2011: 37; s. Tab. 1). Allerdings entfalten diese Funktionen und Kompetenzen nur eine begrenzte Wirksamkeit für eine integrierte (metropolitane) Entwicklung der Grenzregionen, da komplexe Mehrebenen-Verflechtungen gemeinsames Handeln und Verwaltungsabläufe erschweren und Ansiedlungs- und Förderpolitiken für Unternehmen ebenso wie die Forschungs- und Entwicklungspolitik oder die Verkehrspolitik weiterhin überwiegend national ausgerichtet sind (TU Dresden 2010a; BMVBS 2013).

Neben metropolitanen Standortfaktoren lag ein besonderes Augenmerk auf den funktionalen Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Ein hervorragender Indikator sind die Pendlerbeziehungen zwischen den nationalen Teilräumen. Die Pendlerströme in der Großregion erreichen europäische Spitzenwerte (ESPO/University of Luxembourg 2010: 38 f., 44). Auch die anderen am MORO beteiligten Regionen kennzeichnen intensive Arbeitsmarktverflechtungen. Allerdings, so das Ergebnis der Studie der TU Dresden (2010b: 8), bleiben intensive funktionale Verflechtungen auf die grenznahen Bereiche beschränkt und lassen sich aus analytischer Perspektive für den räumlichen Umgriff der sehr großräumig verfassten Grenzregionen wie die Großregion oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein nicht belegen.

Gerade die Grenze kann zwischen den nationalen Teilräumen zu einem „Motor“ für eine Intensivierung funktionaler Verflechtungen werden. Starke wirtschaftliche Standorte und insbesondere das Strukturgefälle zwischen den nationalen Teilräumen sind hier maßgebliche Treiber. Sohn (2013: 2) stellt die Hypothese auf, „that the opening-up of borders represents a fresh opportunity for urban border areas to reinforce their positions within the networks of a globalized economy and to assert their autonomy as cross-border regional entities. As harnessed by actors (e.g. organizations, groups, interests) that exploit the benefits of position or of difference, as spaces of hybridization or as objects of recognition, borders can be seen as a resource. Without minimizing their possible obstructive effects, it is helpful to recognize that borders can also represent an advantage in the composition of CBMRs“² (s. Tab. 2).

² CBMR = Cross-Border Metropolitan Region.

Tab. 1: Vergleich der MORO-Regionen mit Metropolregionen in Deutschland
(Hauptstädte und Landeshauptstädte, Ausstattung mit Top 500-Universitäten
(Shanghai-Ranking), UNESCO-Welterbestätten)

Vergleichsregion	Hauptstädte, Landeshauptstädte	Top 500-Universitäten	UNESCO-Welterbestätten
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	7 (Bregenz, Vaduz, St. Gallen, Frauenfeld, Schaffhausen, Zürich, Aarau)	3 (Konstanz, ETH Zürich, Universität Zürich)	Klosterinsel Reichenau im Bodensee Stiftsbezirk in St. Gallen
Trinationale Metropolregion Oberrhein	2 (Basel, Straßburg)	4 (Basel, Freiburg, Straßburg, Karlsruhe)	Die Grande Île von Straßburg Festungsanlage von Vauban in Neuf-Brisach
Großregion SaarLorLux	4 (Luxemburg, Mainz, Metz, Saarbrücken)	2 (Nancy, Mainz)	Dom zu Speyer Römische Baudenkmäler, Dom und Liebfrauenkirche in Trier Völklinger Hütte Oberes Mittelrheintal Die Plätze Stanislas, de la Carrière, d'Alliance in Nancy Altstadtviertel und Festungen von Luxemburg Schiffshebewerke des Canal du Centre Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien Jungsteinzeitliche Feuersteinminen bei Spiennes (Mons) Liebfrauenkathedrale in Tournai
Euregio Maas-Rhein	3 (Eupen, Lüttich, Maastricht)	3 (Aachen, Maastricht, Lüttich)	Aachener Dom Flämische Beginenhöfe Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien
Metropolregion Nürnberg	0	3 (Würzburg, Erlangen-Nürnberg, Bayreuth)	Altstadt von Bamberg
Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg	1 (Hannover)	4 (Braunschweig, Medizinische Hochschule Hannover, Universität Hannover, Göttingen)	Dom St. Mariae und Michaeliskirche in Hildesheim
Metropolregion Mitteldeutschland	3 (Dresden, Magdeburg, Erfurt)	4 (Halle-Wittenberg, Leipzig, Jena, Dresden)	Die Bauhaus-Stätten in Dessau und Weimar Ensemble Klassisches Weimar Dessau-Wörlitzer Gartenreich Wartburg bei Eisenach Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg Stiftskirche, Schloss und Altstadt in Quedlinburg

Quelle: BMVBS 2011: 34 ff., eigene Darstellung

Tab. 2: The Border as a resource

Types of benefit	Border functions involved	Rationales	Examples of CBMRs*
Positional benefit	Delimitation	Territorial gateway Cross-border delocalization (metropolitan overflow)	Basel, Geneva Geneva, Hong Kong, Singapore
Differential Benefit	Differentiation	Exploitation of cost differentials (value capture)	El-Paso Ciudad Juarez, Hong Kong, Luxembourg, San Diego-Tijuana, Singapore
Locus of hybridization	Differentiation	Confrontation of differences resulting in (1) cultural or (2) institutional innovation	(1) San Diego-Tijuana (2) Basel, Geneva, Lille
Object of recognition	Affirmation	Staging of the international character of a city-region (territorial marketing) Political recognition of peripheral actors	Basel, Copenhagen-Malmö, Strasbourg Geneva

* The list of CBMRs mentioned here is meant to be illustrative and is by no means exhaustive.

Quelle: Sohn 2013: 12; eigene Darstellung

Gegenüber den (meisten) Binnenmetropolregionen in Deutschland blicken die untersuchten Grenzregionen auf eine seit Jahrzehnten erprobte Kooperationskultur zurück und verfügen über vielfältige etablierte institutionelle Kooperationsstrukturen. Sie sind politisch-administrativ verfasst und damit räumlich klar definiert. Das kann Vorteile mit sich bringen, wenn neue Konzepte in bestehende Strukturen eingebettet werden können. Es kann sich als Nachteil erweisen, wenn dies nicht gelingt und vorhandene Organisationen und Akteure diesen bzw. den damit induzierten Veränderungen kritisch gegenüber stehen.

Dies trifft gleichermaßen für die räumliche Verfasstheit der Grenzregionen zu, wenn Konzepte wie das der „Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion“ (GPMR) der Großregion sich in erster Linie auf einen Kernraum beziehen (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band). Das Konzept der variablen Geometrie, d. h. also der flexiblen Zuschnitte von Kooperations- und Handlungsräumen entsprechend den jeweiligen Handlungserfordernissen, kommt hier an seine Grenzen. Denn die Akteure nicht beteiligter peripherer Teilräume können sich bei einer auf den Kernraum bezogenen Umsetzung eines derart symbolträchtigen Konzepts wie dem der Metropolitanen Grenzregion benachteiligt fühlen. Gleichzeitig zeigen großräumige, stark polyzentrische Ballungsräume Defizite in ihrer Wahrnehmbarkeit und Überschaubarkeit (BMVBS/BBR 2007: 70), wie auch in der Überbrückung von Konkurrenz- bzw. divergierenden Entwicklungszielen in den unterschiedlichen Teilräumen zugunsten gemeinsamer Strategien. Die Ergebnisse von Rusche/Oberst (2010: 252 f.) zu regionalökonomischen Aspekten in Metropolregionen scheinen diese Befürchtungen zu bestätigen und legen überdies nahe, dass sehr großräumig verfasste Regionen den Erwartungen an ihre ökonomische Performance nicht immer gerecht werden können.

Im Rahmen des MORO verständigten sich die Projektpartner auf zentrale konstituierende Merkmale Metropolitaner Grenzregionen (BMVBS 2011: 40 ff.; BMVBS 2013: 15 ff.):

- „1. Metropolitane Grenzregionen zeichnen sich durch intensive grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten aus.
2. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beruht auf tradierten institutionellen Arrangements.
3. Großräumigkeit und polyzentrische Raumstruktur prägen die Regionalisierung.
4. Die Metropolitanen Grenzregionen integrieren metropolitane Funktionen und besitzen besondere Potenziale für Wachstum und Innovation.“

(BMVBS 2013: 15)

4 Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen

Wenngleich Grenzregionen wie die Großregion oder die TMO gute Ansatzpunkte für Metropolisierungsstrategien bieten, zeigt sich, dass einer angemessenen funktionalen und territorialen Integration sowie einem erfolgreichen Ausschöpfen vorhandener Wirtschafts- und Innovationspotenziale trotz oftmals jahrzehntelanger grenzüberschreitender Zusammenarbeit die Barrierewirkung nationalstaatlicher Grenzen bis heute entgegensteht. Unterschiedliche Rechts-, Steuer- und Planungssysteme, Unterschiede in den Verwaltungskulturen und die komplexe Multi-Level-Governance im Grenzraum, konkurrierende Doppelstrukturen und nicht zuletzt Sprachbarrieren wirken sich häufig hemmend auf die Umsetzung grenzüberschreitender Strategien und Programme aus. Trotz Erfolg versprechender Konzepte und Planungen scheitern viele grenzüberschreitende

Projekte. Gerade in Grenzregionen mit intensiven Verflechtungsbeziehungen machen sich diese Defizite in der Regionalentwicklung deutlich bemerkbar.

Wo liegen nun die „Stellschrauben“ für eine Stärkung metropolitaner Qualitäten und Entwicklungen in Grenzregionen? Hilfreich ist hier sicherlich der Blick auf die Positionierungen des Initiativkreises Europäischer Metropolregionen in Deutschland, kurz IKM (IKM o.J.), der sich 2001 gründete und seither die Interessen der Binnenmetropolregionen vertritt. Der IKM versteht sich als Interessensvertretung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Er sieht wesentliche Handlungsfelder des Netzwerks in einer Verbesserung der verkehrlichen Vernetzung zwischen den Metropolregionen in Deutschland und den benachbarten Ländern, in der Ausgestaltung leistungsfähiger metropolitaner Governanceformen wie auch im Bereich Wissensregionen und Wissensmanagement bzw. in einem gemeinsamen Regional-Monitoring.

Einen besonderen Stellenwert nehmen die Fragen der Erreichbarkeit sowie der Zugang zu Wissen und Information, aber auch eine „metropolitane Außenpolitik“ und das gemeinsame Marketing ein. Prinzipiell verbindet sich mit dem Metropolisierungsprozess eine Priorisierung spezifischer Aktionsfelder, wodurch eine „Verschiebung des Aufgabenspektrums“ erfolgt: „Die eher auf die interne Koordination bezogenen Aufgaben der Flächenplanung rücken in den Hintergrund [...], dafür gewinnen Standortentwicklung und Marketing an Bedeutung“ (Blatter/Knieling 2009: 252).

Für die Grenzregionen ergeben sich hieraus zusätzliche Herausforderungen: Die „kleine Außenpolitik“ wird im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund der direkten oder indirekten Beteiligung staatlicher Behörden schnell zu einer nationalen Angelegenheit (Euro-Institut 2010). Damit stellt sich eine „metropolitane Außenpolitik“, für Berlin, Hamburg oder Frankfurt selbstverständlich, für Grenzregionen als äußerst sensibles Politikfeld dar.

Auch die grenzüberschreitende Koordination und Abstimmung „harter“ Infrastrukturmaßnahmen kollidiert allzu schnell mit nationalen Interessen. So wird die zunehmende Mobilität in den Grenzregionen zwar begrüßt; gleichzeitig wachsen aufgrund mangelnder infrastruktureller Erschließung im Grenzraum und eines nicht an den Bedarfen der Pendler ausgerichteten öffentlichen Personennahverkehrs die Verkehrsprobleme.

Mobilitätsplanung im Sinne einer Einbindung der Grenzregionen in die transnationalen europäischen Netze wie auch der Verbesserung der Binnenmobilität ist sicherlich eine Schlüsselpolitik. Hier zeigt sich, stellvertretend für viele raumrelevante Politikfelder, der spezifische Handlungsbedarf im Kontext von Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen.

In der Großregion wurde eine Liste von Verkehrsprojekten, die für die metropolitane Entwicklung der gesamten Region prioritär sind, genehmigt (KARE/Gipfel der Großregion/WSAGR 2014: 1; s. Beitrag Schelkmann in diesem Band). Noch im gleichen Jahr wurde die Erstellung eines Raumentwicklungskonzepts für die Großregion beschlossen, „das den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Dienste eines intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstums fördert und damit zur Stärkung der metropolitanen, polyzentrischen und grenzüberschreitenden Dimension im Gesamten beiträgt“ (Gipfel der Großregion 2014: 5). Die Entwicklung der Mobilität wird eine tragende Rolle im Regionalen Entwicklungskonzept spielen. Dennoch stellen Chilla/Schulz (2014: 13) mit Blick auf die Initiative Metroborder oder Strategien zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrssituation (im Rahmen der SMOTs „Schéma de mobilité transfrontalière“) fest: „Nevertheless, these initiatives remain non-binding instruments of

concertation. To date, these were not able to remedy the obvious ‘institutional void’ in this cross-border context, requiring further efforts for formal ‘supra-regionalization’ of spatial development policies (Evrard: 2013) while certain actors deliberately profit from the opportunities of an underregulated border regime, e.g. in the field of large retailing infrastructure (Affolderbach: 2013)“.

Darüber hinaus legen die Diskussionen zum *New Regionalism* nahe, dass sich Regionalisierungsprozesse als „Gegengewicht“ zu Globalisierung und Ent-Territorialisierung nicht nur auf ökonomische Aspekte beziehen sollten. Erst durch eine umfassendere Berücksichtigung ihrer endogenen Potenziale und deren Einbettung in territoriale Strategien können sich (Metropol-)Regionen zu starken Playern mit eigener Gestaltungsmacht entwickeln. Allerdings bleibt auch der *New Regionalism*, so die Kritik, dem Wettbewerbsdenken und einer Optimierung der ökonomischen Performance verhaftet (Zimmermann/Heinelt 2012: 23).

5 Metropolitan Governance in Grenzregionen

Eine besondere Bedeutung für eine erfolgreiche Implementierung von Metropolisierungsstrategien wird der Ausbildung angemessener Governanceformen beigemessen: „Metropolitan Governance kennzeichnet ein verändertes Verständnis stadtregionaler Steuerung. Dabei bezieht sich ‚Governance‘ auf die Akteure, Institutionen und Prozesse, die die stadtregionale Entwicklung sowie die Art und Weise ihrer Steuerung ausmachen“ (Blatter/Knieling 2009: 234). Blatter/Knieling (2009: 263) sehen *Metropolitan Governance* „als ein komplexes Regelungssystem mit zahlreichen und parallelen Stellschrauben. Ein unmittelbares Wechselspiel besteht zwischen Aufgabe und Organisation („form follows function“); weitere maßgebliche Einflussgrößen sind die strategische Ausrichtung, die geographische Abgrenzung, funktionale Differenzierung bzw. Integration, die Beteiligung privater Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, das Planungsverständnis, die eingesetzten Instrumente, die Einbindung in das Mehrebenensystem und die Kontextsteuerung“. Aus ihrer Sicht kristallisieren sich zwei idealtypische Formen der *Metropolitan Governance* mit in sich konsistenten Ausprägungen der einzelnen Merkmale heraus (s. Tab. 3).

Tab. 3: Modelle metropolitaner Governance

Metropolitan Governance Typ I	Metropolitan Governance Typ II
Externe Profilierung	Interne Steuerung und Integration
Funktionale Differenzierung /spezialisierte Zweckverbände und andere Organisationen	Funktionale Integration / umfassende Organisation
Weiche Institutionalisierung	Harte Institutionalisierung
Integration privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	Konsultierung privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
Selektiv: (Groß-)Projekte/Leuchttürme/Festivalisierung	Integrativ: Leitbilder/Entwicklungskonzepte
Kommunikative Instrumente/Organisationsentwicklung	Regulative Elemente
Symbolisches Kapital	Rechtliche Rahmensetzungen

Quelle: Blatter/Knieling 2009: 26; eigene, veränderte Darstellung

Der Blick auf die elf Binnenmetropolregionen in Deutschland zeigt die Vielfalt von Governanceformen und damit deren Kontextabhängigkeit (vgl. IKM 2013), sodass sich dabei keine zwingende Entwicklung auf einen „bestimmten optimalen Zustand“ von metropolitaner Governance erkennen lässt (Ludwig/Mandel/Schweiger et al. 2008: 186). Zimmermann/Heinelt (2012: 136 ff.) kommen bei der Analyse ausgewählter Metropolregionen zu dem Schluss, dass weniger institutionelle und strukturelle Unterschiede diese Vielfalt begründen als vielmehr Akteurskonstellationen und -kompetenzen. Dazu zählen insbesondere:

- das „Aufbrechen verharschter Akteurskonstellationen“, um Routinen und Blockaden zu durchbrechen (149);
- die Ausbildung von *metropolitan leadership*, um fragmentierte Strukturen zu überwinden und eine „grundlegende Verständigung über gemeinsame Herausforderungen und Handlungsoptionen“ zu initiieren (141);
- konsensorientiertes Verhalten, um gemeinsam Bewältigungsstrategien zu entwickeln. Hierzu sind Plattformen oder „Koppelinstanzen“ erforderlich, die „die Akteure zwingen, sich zu treffen, zu interagieren und ihre jeweiligen Entscheidungen zu erklären oder zu rechtfertigen“ (143);
- Positivsummenspiel, um Verteilungskonflikte zwischen den Akteuren und unterschiedlichen Teilräumen der Metropolregion zu überwinden oder zu minimieren (144 f.).

Hinzu kommt, dass sich das Akteursspektrum in der Regionalentwicklung seit den 1990er Jahren durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie Sozial- und Wirtschaftspartnern sowie durch eine intensivere Einbindung der Zivilgesellschaft stetig erweitert. Insbesondere in Metropolregionen mit ihrer unübersichtlichen Vielfalt von Akteuren, Akteursnetzwerken und ihren Arenen ergibt sich hieraus eine erhöhte Komplexität von Governanceprozessen mit steigenden Anforderungen. Hohe Nutzungsdichten, konkurrierende Interessenlagen und gut organisierte Interessensvertretungen führen zu einem deutlich erhöhten Konfliktniveau. Mit Blick auf die räumliche Planung bedeutet dies einen *instrumental shift*, der einen neuen Fokus auf kommunikative und kooperative Instrumente legt. Ggleichzeitig erfordern vielschichtige Konfliktlagen wirksame raumordnungspolitische Instrumente, sozusagen einen „Schatten der Hierarchie“ (Blatter/Knieling 2009: 238).

Für die erforderlichen Prozesse der horizontalen Selbstorganisation in Metropolregionen spielen nach Zimmermann/Heinelt (2012: 151 f.) zudem eine „flexible politische Geometrie“ und eine „lose Kopplung mittels verschiedener Kohärenzmechanismen“ – hierzu gehören „zunächst Leitbilder sowie Regeln des Informationsaustauschs und der Handlungskoordination“ – eine entscheidende Rolle. Metropolitan Governance ist immer auch *Multi-Level-Governance*, und gerade in komplexen, lose gekoppelten Steuerungssystemen bedarf es einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung (*Meta Governance*), die rahmensetzend für das Handeln der beteiligten Institutionen ist (*Second Order Governance*) (Zimmermann/Heinelt 2012: 29 ff.).

Als Erfolgsfaktoren metropolitaner Governance benennt v. Löwis (2012):

- eine starke Koordination im Sinne des *Metropolitan Leadership*; damit verbindet sich ein effektives Netzwerkmanagement und Schlüsselakteure, die Vertrauen schaffen
- eine „variable Geometrie“ – in Raum, Zeit und Politik, und damit eine stärkere horizontale und vertikale Verflechtung

- Strategien, die lokal und regional relevant sind und eine symbolische Wirkung entfalten
- eine Übersetzung bzw. einen Transport von Strategien in konkrete Bezüge – für lokale und regionale Akteure in soziale Praxis
- eine Mobilisierung regionaler Ressourcen – materielle wie immaterielle und auf allen Ebenen
- Regelungen über Verhaltensstandards und Kosten-/Nutzenausgleich in Form von Rahmenvereinbarungen oder Koppelgeschäften
- „strukturelle Löcher“, damit „autonomes Handeln“ möglich bleibt bzw. möglich wird und Bottom-up-Aktivitäten entstehen (können)

Die im Rahmen des MORO untersuchten Grenzregionen zeigen, vergleichbar den Binnenmetropolregionen in Deutschland, regional sehr unterschiedliche Kontextbedingungen wie auch unterschiedliche Logiken im Aufbau der grenzüberschreitenden Kooperation. Allerdings lassen sich die Entwicklungsphasen in allen Regionen gut parallelisieren (BMVBS 2011: 61; Euro-Institut 2010; s. Tab. 4).

Tab. 4: Phasen der Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation am Beispiel der Großregion und der TMO

Phase	Zeitraum	Merkmal	Ausprägung in den MORO-Regionen
Administrative Institutionenbildung	späte 1960er bis frühe 1970er Jahre	Die Sammlung erster experimenteller Erfahrungen und Aufbau punktueller Beziehungen führt zur Gründung offizieller Regierungskommissionen mit teilsräumlichen Regionalausschüssen bzw. Regionalkommissionen und entsprechenden thematischen Arbeitsgruppen, bzw. zur Gründung von Stiftungen	Euregio: Gründung der Stiftung Maas-Rhein 1975 Großregion: Gründung der Deutsch-Französisch-Luxemburgischen Regierungskommission und der Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz, 1969-1971 Oberrhein: Gründung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission und der späteren Oberheinkonferenz 1975 Bodensee: Gründung der Internationalen Bodenseekonferenz 1972 mit ihrer Konferenz der Regierungschefs und thematischen Kommissionen
Gouvernementale Differenzierung	späte 1980er bis frühe 1990er Jahre	Schaffung legislativer Organe	Euregio: 1995 Euregiorat Großregion: 1986 Interregionaler Parlamentarierrat, dem ein Interregionaler Wirtschafts- und Sozialausschuss folgte Oberrhein: 1997 Oberrheinrat Bodensee: 1991 Bodenseerat
Projektorientierte Professionalisierung	ab Beginn 1990er Jahre	Durchführung grenzüberschreitender Projekte	Insbesondere befördert durch die Implementierung und erfolgreiche Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG in allen vier Grenzregionen
Ebenenspezifische Differenzierung	ab 2000	Gründung von Eurodistrikten, Städtenetzen, Durchführung von Agenda-Prozessen	Euregio: Eurodistrict Aachen-Heerlen (Projekt) Großregion: Eurodistrict SaarMoselle, Städtenetz QuattroPole Oberrhein: 4 Eurodistrikte (REGIO PAMINA, Strasbourg-Ortenau, Freiburg/Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrict Basel) Bodensee: Bodensee Agenda 21

Quelle: BMVBS 2011: 61 auf der Basis der Querschnittsanalyse zu Kooperationsstrukturen des Euro-Instituts 2010

Insgesamt stehen Finanzausstattung, Organisationsgrad und Professionalisierung in einem ausgeprägten Missverhältnis zur Aufgabenvielfalt – es gibt keine einfachen grenzüberschreitenden Fragen – und zu steigenden Herausforderungen grenzüberschreitender Kooperation in intensiv verflochtenen Grenzregionen. Es lässt sich eine deutliche Abhängigkeit von europäischen Förderkulissen (v.a. der INTERREG-Förderung) erkennen; die Ausstattung mit eigenen Budgets ist vergleichsweise gering. Grenzüberschreitend tätige Akteure bleiben meist in ihren nationalen politisch-administrativen Bezügen verankert; zudem folgen die Zuständigkeiten nationalen Ressortlogiken und sind damit

stark fragmentiert. Eine Ausnahme stellt die Oberrheinregion dar, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Einrichtungen erhebliche Personalkapazitäten aufgebaut hat (BMVBS 2011: 62 f.).

In der grenzüberschreitenden Kooperation dominieren, schon aus ihrer historischen Entwicklung heraus begründet, staatliche und kommunale Akteure. Förderprogramme wie INTERREG manifestieren diese Akteurskonstellationen. Auch wenn, wie in der Großregion oder der TMO, Wirtschafts- und Sozialpartner sich im Rahmen der Gremienarbeit an der grenzüberschreitenden Kooperation beteiligen, bleibt die Integration gesellschaftlicher Akteure doch weit hinter der Praxis der Binnenmetropolregionen zurück.

Zudem kennzeichnet ein ausgeprägter *Multi-Level-Mismatch* die Grenzregionen: In den Gremien der Großregion treffen nationale, regionale und kommunale Akteure aufeinander, was ein starkes Ungleichgewicht von Entscheidungskompetenz und -reichweite mit sich bringt. Sowohl in lokalen als auch in (makro-)regionalen Kooperationsverbünden über nationalstaatliche Grenzen hinweg gilt: „Due to disparities in competences across the various borders, the political governance of local crossborder spaces requires the involvement of higher territorial levels [...]“ (Peyrony/Denert 2012: 237).

Die etablierten Strukturen zeigen eine starke Beharrung, so wirken das Einstimmigkeitsprinzip in Entscheidungsprozessen und der „Zwang zur Parität“ aufgrund der starken nationalen Rückbindung Innovationen in der grenzüberschreitenden Kooperation tendenziell entgegen; die *Principal-Agent*-Problematik führt zu langwierigen Abstimmungs- und Rückkopplungsprozessen (Euro-Institut 2010: 14). Es gibt kaum Routinen zur Aushandlung konfliktreicher Interessenlagen, vielmehr wird gerne „Schönwetterpolitik“ betrieben, nicht nur in der Ausrichtung gemeinsamer INTERREG-Projekte (Schniedermeier 2010). Eine Steuerung im „Schatten der Hierarchie“ ist lediglich im politisch-administrativen Kontext der nationalen Teilräume möglich: „When it comes to cross-border cooperation, governance has to serve as substitute for government, because the latter remains within a national framework“ (Peyrony/Denert 2012: 236). Insofern wird ohne eine vereinbarte grenzüberschreitende Ausrichtung der Regionalentwicklung (*Meta Governance*) sowie deren Einbettung in die politisch-administrativen und planerischen Systeme der nationalen Teilräume eine kohärente territoriale und funktionale Integration deutlich erschwert. „Die Kooperation autonomer Akteure statt integrierter Strukturen und Verfahren sowie punktuelle Projektarbeit statt Verstetigung auf Basis gemeinsamer Ziele führen in Verbindung mit dem Mangel an gemeinsamen Arbeitsinstrumenten zu einer tendenziell niedrigeren Effizienz [...]“ (BMVBS 2011: 65).

Die Bilanz ist durchaus ernüchternd: Tradition und Praxis der grenzüberschreitenden Kooperation lassen sich scheinbar nur schwer mit den Erfordernissen einer metropolitanen Governance in Einklang bringen. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die bekannten Hemmnisse stets auch „Auslöser“ und „Motor“ grenzüberschreitender Kooperation waren und sind.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für eine erfolgreiche Implementierung von Metropolisierungsstrategien ein Schwerpunkt auf einer Neuausrichtung der grenzüberschreitenden Governance liegen muss. Die Empfehlungen auf Basis der Analysen und Diskussionen im Rahmen des MORO-Vorhabens (BMVBS 2011: 67 ff.; Euro-Institut 2010) beziehen sich auf

... **eine Stärkung des grenzüberschreitenden Strategiebezugs** (als Verständigungsprozess im Rahmen der *Meta Governance*): Wenngleich für alle untersuchten Grenzregionen strategische Konzepte vorliegen, bleibt deren Bindungswirkung für die Akteure in

den nationalen Teilräumen gering. „In der Praxis herrscht nach wie vor ein sektoraler, auf Einzelprojekte bezogener Politikansatz vor, bei dem die Bezüge zu einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung oftmals hinter einzelthematischen Initiativen zurücktreten“ (BMVBS 2011: 67).

... eine subsidiäre Ausdifferenzierung von Handlungsebenen: Damit verbindet sich eine vertikale Aufgabenverteilung, die den unterschiedlichen Ebenen und funktionalen Verflechtungen Rechnung trägt. Die Vorteile einer variablen Geometrie müssten hierzu nicht nur in räumlicher, sondern auch in zeitlicher Perspektive interpretiert werden. Sowohl in der Großregion als auch in der TMO lassen sich erste Ansätze nachvollziehen: „erstere durch die Untergliederung des INTERREG-Programms in eine gesamträumliche Programmlinie und fünf Teilprogramme, letztere durch die konzeptionelle Differenzierung zwischen TMO und den Eurodistrikten bzw. dem Städtenetz“ (BMVBS 2011: 68). Allerdings wird im grenzüberschreitenden Kontext schnell deutlich: „defining and concretising a perimeter of action is a sensitive topic. In particular, the differentiation between institutional perimeter and the political focus can be crucial“ (ESPON/University of Luxembourg 2010: 10). In Grenzregionen lassen sich zudem nationale Handlungskompetenzen schon vielfach aus verfassungsrechtlichen Gründen nur schwer auf grenzüberschreitende Institutionen übertragen: „In den meisten Fällen wäre es bereits hilfreich, wenn sich die zuständigen Akteure gemeinsam auf die Ermöglichung von integrierten grenzüberschreitenden Trägerschaften nach wie vor national definierter und verantworteter Aufgaben verständigen könnten“ (BMVBS 2011: 67).

... eine Differenzierung der Akteursstrukturen: Im nationalen Kontext ist es bereits gängige Praxis, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Zivilgesellschaft in Governanceprozessen auf unterschiedlichen Ebenen einzubeziehen. Im grenzüberschreitenden Kontext ist dieser Schritt außerordentlich voraussetzungsvoll, nicht nur aufgrund von Sprach- und kulturellen Unterschieden, sondern auch aufgrund der historischen Entwicklung der Kooperationen. Damit ließe sich jedoch die Dominanz öffentlicher Akteure in der grenzüberschreitenden Kooperation besser ausbalancieren. Darüber hinaus ist eine aktive und systematische Vernetzung der vielfältigen Akteurs- und Entscheidungsarenen erforderlich, um die *Principal-Agent*- wie auch die *Multi-Level-Mismatch*-Problematik zu minimieren.

... eine Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Gefüges in Richtung „metropolitaner“ Governance. Dazu stehen aus Sicht des Euro-Institutes (2010) unterschiedliche Modelle zur Diskussion (BMVBS 2011: 72):

- „das integrierte Zentralmodell: Bündelung aller Steuerungskompetenzen auf der gesamträumlichen Ebene mit lose gekoppelten dezentralen, projektbezogenen Einheiten auf der teilräumlichen Durchführungsebene
- das vertikale Kaskadenmodell: Konkretisierung der Gestaltungskompetenzen über verschiedene Handlungsebenen hinweg, von der gesamträumlichen über die teilräumliche bis zur lokalen Ebene
- ein Modell der dezentralen Konzentration: Bündelung der primären Steuerungs- und Durchführungskompetenzen auf der teilräumlichen Ebene, Vermittlung guter Praktiken, Erfahrungsaustausch und Gestaltung von Rahmenbedingungen auf der gesamträumlichen Ebene
- ein Modell der funktionalen Vernetzung: synergetische Vernetzung bestehender Organisationen und Initiativen ohne eigentlichen institutionellen Steuerungskern“.

Das Karlsruher Abkommen im Jahr 1996 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen zwischen Frankreich, Luxemburg, Deutschland und der Schweiz setzte wesentliche Impulse in den betroffenen Grenzregionen zur Intensivierung und Institutionalisierung der Kooperation (Dörrenbächer 2014: 170). Eine entscheidende Weichenstellung für die gesamte Europäische Union bedeutete jedoch die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Einführung des Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Die Möglichkeiten, die der EVTZ als rechtliche Grundlage für territoriale Kooperation in Europa bietet, setzen neue Impulse für eine Restrukturierung rechtlich verfasster Grenzregionen. Hier besteht die Hoffnung, dass dieses Instrument „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine dauerhafte, stabile Basis stellen“ wird (Gabbe 2011: 99). Hier zeigen neuere Forschungsergebnisse zur Großregion jedoch, dass es eine „grundlegende Skepsis der Akteure gegenüber einer Kompetenzübertragung auf grenzüberschreitende Institutionen“ gibt (Henn 2016: 226).

Die Modernisierungsdiskurse zu zeitgemäßen Formen grenzüberschreitender Kooperation führten am Oberrhein im Januar 2008 zu einem Beschluss des 11. Dreiländerkongresses, die Oberrheinregion zu einer Trinationalen Metropolregion Oberrhein weiterzuentwickeln. Die Gründungserklärung wurde am 9. Dezember 2010 unterzeichnet. Die Kooperation wurde strukturell und institutionell auf eine Vernetzung der vier Säulen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ausgelegt. Darüber hinaus soll eine vertikale Arbeitsteilung zwischen der Metropolregionsebene (interregional) und den Eurodistrikten (interkommunal) erfolgen (TMO 2010; Abb. 6).

Abb. 6: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein



Quelle: BMVBS 2011: 31, Basis: Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert

Nach anfänglicher Euphorie stellte sich rasch Ernüchterung ein: Wesentliche Aspekte metropolitanen Governance konnten nicht realisiert werden. Vielmehr blieben die (neuen) Governanceprozesse tradierten Problemen verhaftet. Frey (2010: 343 f.) resümiert, dass eine „Kompetenzübertragung auf zwischenstaatliche oder grenznachbarschaftliche Koordinierungsstrukturen der regionalen Ebene [...] bislang nicht stattgefunden“ habe: Aufgrund der damit verbundenen *Principal-Agent*-Problematik würden die Beschlüsse

grenzüberschreitender Koordinierungsstrukturen häufig die Kompetenzgrenzen der einzelnen Partner im nationalen Rahmen überschreiten; zudem führe das Konsensprinzip „zu einer ausgeprägten (Vor-) Verhandlungs- und Kompromisskultur“.

Auch in der Großregion führen das GPMR-Konzept und eine mögliche Konzentration metropolitaner Governance auf den Kernraum (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band) zu kontroversen Diskussionen. Wenngleich Luxemburgs zentrale Rolle in der Großregion – als wirtschaftlicher Motor wie auch als Standort metropolitaner Funktionen – weit hin anerkannt ist, „stehen die Akteure innerhalb der Governance-Arrangements einer Fokussierung auf einen Kernraum um Luxemburg kritisch gegenüber“ (Henn 2016: 221).

Was Megerle (2009: 37) zur institutionellen Neuorganisation der Metropolregionen resümiert, gilt somit in besonderem Maße für die Grenzregionen: „the problem that German metropolitan regions have in attaining the ability to act both externally and internally is largely due to their comparatively weak institutionalisation (BBR 2002: 127), as well as to the lack of interest of the German administrative culture in integrated, interdisciplinary planning (John 2006: 676). In order to reveal the full strengths of the metropolitan regions ‘institutional restructuring of these regions’ would be required (Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005: 418)“.

6 Die Rolle der Raumplanung

Eine aktive Gestaltung von Metropolregionen als attraktive Lebensräume, mit dem Ziel, ökologische, ökonomische und soziokulturelle Aspekte im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auszubalancieren, erfordert angemessene Steuerungsmechanismen und Instrumente. In diesem Kontext stellt sich die Frage nach Aufgaben und Rolle der räumlichen Planung. Preising (2013: 188 f., 200 f.) differenziert Chancen, Risiken und mögliche Aufgaben einer metropolregionalen Raumplanung nach vier grundsätzlichen Handlungsdimensionen (vgl. hierzu Blatter 2005: 126): normorientiertes Handeln, nutzenorientiertes Handeln, kommunikatives Handeln und dramaturgisches Handeln. Tabelle 5 beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit den spezifischen Chancen und Hemmnissen einer Raum(entwicklungs)planung in metropolitanen Grenzregionen.

Den vielfältigen Chancen einer Raum(entwicklungs)planung in metropolitanen Grenzregionen stehen erhebliche Hemmnisse gegenüber, die teilweise den strukturellen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Kooperation geschuldet sind. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass ohne gesamtsregionale Zielsetzungen für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung eine Implementierung ambitionierter Metropolisierungsstrategien wenig erfolgversprechend erscheint. Zumindest wird so nicht der gewünschte Mehrwert erzielt bzw. Ungleichgewichte in der Grenzregion werden verstärkt.

Auch wenn eine formale Regionalplanung im Sinne des deutschen Raumordnungsrechts für Grenzregionen kaum anwendbar ist, können gesamträumliche Entwicklungskonzepte trotz fehlender rechtlicher Bindungswirkung eine grundsätzliche strategische Klammer und ein koordiniertes Handlungsprogramm für die grenzüberschreitende Kooperation bieten. Voraussetzung ist die Akzeptanz von Entscheidungsträgern in den nationalen Teilräumen, sich auf thematische und räumliche Schwerpunktsetzungen sowie metropolregionale Schlüsselprojekte zu verständigen. Auch strittige Themen müssen zur Sprache kommen und ein „Fahrplan“ oder zumindest Optionen zu deren Lösung aufgezeigt werden. Voraussetzung hierzu ist, dass die handelnden Akteure integrierenden und kompensatorischen Ansätzen zustimmen und „Paketlösungen“ zum Ausgleich von Inte-

ressen schnüren (können). Zudem muss im Rahmen der gemeinsamen (informellen) Raumplanung aufgezeigt werden, wie sich Metropolisierungsstrategien und Handlungsempfehlungen zur Raumentwicklung in den formalen Planungen der nationalen Teilräume niederschlagen sollen. Unter anderem in der Großregion hat man den Mehrwert informeller Planungskonzepte erkannt und die Aufstellung eines Raumentwicklungskonzepts für die Großregion (REK-GR) initiiert (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band).

Tab. 5: Chancen und Hemmnisse einer Raum(entwicklungs)planung für metropolitane Grenzregionen

Chancen	Hemmnisse
Nutzenorientiertes Handeln	
<ul style="list-style-type: none"> • Der gemeinsame Blick auf die Grenzregion zum Erkennen gesamtheregionaler Herausforderungen, Potenziale und Handlungsfelder der grenzüberschreitenden Raumentwicklung • Die gemeinsame Bearbeitung raumrelevanter Themen als Impuls zum Aufbau grenzüberschreitender Datengrundlagen und gemeinsamer Expertise • Relationen zwischen den (nationalen) Teilräumen erkennen als Grundlage für arbeitsteilige wie auch integrierende Ansätze sowie Strategien für „Paketlösungen“ • Vereinbarte Leitbilder, Zielsetzungen und Strategien als Grundlage eines akzeptierten Regionsprofils und eines koordinierten Handlungsrahmens im Sinne einer „Agenda für die Grenzregion“ • Bündelung (sub)regionaler Ressourcen; nationale und europäische Fördermittel für gemeinsame Schlüsselprojekte, die Metropolisierungsstrategien unterstützen • Ein abgestimmter Handlungsrahmen für die Grenzregion als Investitionssicherheit für staatliche und kommunale Akteure, für Unternehmen und Bevölkerung, für die Kopplung von Raumentwicklung und Förderpolitiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexe Strukturen der Zusammenarbeit mit langwierigen Arbeitsprozessen und erforderlicher Rückbindung in nationale Entscheidungsstrukturen • Ungleichgewichte im Mehrebenensystem zwischen den nationalen Teilräumen (nationale Ebene trifft z.B. auf kommunale Ebene) • Die Dominanz staatlicher Akteure und die geringe Repräsentanz von Sozial- und Wirtschaftspartnern als wesentliche Akteure und Ressourcen für Metropolisierungsstrategien • Die Größe metropolitane Grenzregionen und ihre komplexe Raumstruktur mit unübersichtlichen Akteurskonstellationen und konkurrierenden Interessenlagen • Mangelnde Verfügbarkeit und Kompatibilität von Datengrundlagen zur Bewertung von Potenzialen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung
Normorientiertes Handeln	
<ul style="list-style-type: none"> • Ein akzeptiertes Leitbild für die Grenzregion als „Identifikationskern“ und Orientierungsrahmen mit gesamtheregionalen Zielen sowie als „Gegengewicht“ zu teils räumlichen und nationalen Interessen • Eine gemeinsame Raum(entwicklungs)planung als „Roadmap“ für eine grenzüberschreitende Raumentwicklungspolitik zur Einbettung von Metropolisierungsstrategien sowie als Referenzebene für themenorientierte oder teils räumliche Netzwerk- und Projektarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • „Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners“ als Resultat des „Ausweichens“ auf informelle Raumentwicklungskonzepte, da eine formale und bindende Raum(entwicklungs)planung in Grenzregionen kaum umsetzbar sein wird • Unterschiede in Planungsrecht, Planungssystemen und -kulturen der nationalen Teilräume, die eine Übereinkunft zu raumplanerischen Strategien erheblich erschweren • Fehlende Akzeptanz für räumliche wie thematische Schwerpunktsetzungen, da gerade in Grenzregionen eine Verstärkung des Gefälles zwischen Kern und Peripherie befürchtet wird • Fehlende Einbindung der kommunalen Akteure in der grenzüberschreitenden gesamtheregionalen Kooperation als „Sollbruchstellen“ in der Planungshierarchie • Die geringe Ressourcenausstattung bei gesamtheregionalen Planungsvorhaben als Widerspruch zur Komplexität der Planungsaufgabe in Grenzregionen
Kommunikatives Handeln	
<ul style="list-style-type: none"> • Vertieftes Verständnis der unterschiedlichen (Planungs)Kulturen und Entscheidungs-routinen, der Problemwahrnehmung und Themensetzung in der Grenzregion durch eine gesamtheregionale Planung • Vermittlung des Mehrwerts des Konzepts der metropolitane Grenzregion nach „innen“ durch eine abgestimmte Raumentwicklungspolitik, konkrete Aktionsprogramme und Schlüsselprojekte • Die gemeinsame Raum(entwicklungs)planung als „Ansprechpartner“ für raumrelevante und insbesondere „metropolregionale“ Themen, der den verantwortlichen Akteurskreis der nationalen Teilräume bündelt • Verbreiterung und Verstärkung des Planungsdialogs durch Beteiligungsprozesse, die gesamtheregionale bzw. Metropolisierungsstrategien auf alle Planungsebenen und in unterschiedliche Akteursarenen „transportierten“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstand gegen neue Themen und Strategien (wie z.B. Metropolisierungsstrategien) durch ein tradiertes Verständnis von und Konzepte der grenzüberschreitenden Kooperationen • Widerstand gegen die Öffnung für einen erweiterten Akteurskreis durch die Konstruktion bestehender grenzüberschreitender Gremien, Dialog- und Abstimmungsprozesse • Sprachbarrieren, unterschiedliche Planungs- und Dialogkulturen sowie die Größe der verfassten Grenzregionen als besondere Hemmnisse für eine Verständigung im Rahmen der Raumentwicklung sowie für die Kommunikation von Raumentwicklungsstrategien
Dramaturgisches Handeln	
<ul style="list-style-type: none"> • Starke symbolische Wirkung einer gemeinsamen Raum(entwicklungs)planung und gemeinsamer Raumbilder, die Aufmerksamkeit erzeugen und zur Identitätsbildung beitragen • Ein starkes Signal nach „innen“ für grenzüberschreitend und themenübergreifend abgestimmte Strategien, für eine verstärkte Handlungsorientierung über nationalstaatliche Grenzen und unterschiedliche Planungsebenen hinweg • Eine gemeinsame Interessenvertretung nach „außen“, auch im europäischen und nationalen Kontext, durch „sichtbare“ Raum(entwicklungs)politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Eindruck einer fehlenden Bindungswirkung und politischen Durchsetzbarkeit durch informelle Raumentwicklungskonzepte • Eindruck des „Stillstands“ durch das Verhandeln „harder“ oder strittiger Themen und damit langwierige Abstimmungsprozesse, gerade im grenzüberschreitenden Kontext • Verschiebung des Fokus auf Kernräume, v.a. im Kontext von Metropolisierungsstrategien, sodass Ungleichgewichte zwischen den Akteuren in der Grenzregion entstehen oder sich verstärken können bzw. so wahrgenommen werden

Quelle: Eigene Darstellung

Die Schlüsselakteure der Raumentwicklung sollten über einen stringenten Kommunikationsprozess regelmäßig in einen verstetigten Planungsdialog einbezogen werden. Aufgabe wird es sein, Formen des Dialogs zu entwickeln, die einen besseren Zugang von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie von Kommunen und Bevölkerung eröffnen.

Nicht zuletzt stellt sich bei der Analyse von Grenzregionen die Frage nach der Verfügbarkeit der erforderlichen Datengrundlagen, um belastbare Ergebnisse zu erzielen: „At present, there exist no relevant statistical indicators for most of the cross-border territories. Such indicators are nevertheless essential for performing appropriate analyses of these territories, their handicaps and assets, as well as for establishing evidence and making shared diagnoses on which to base joint policies and actions“ (Peyrony/Denert 2012: 231). Insbesondere für grenzüberschreitende Verflechtungsräume scheint es unabdingbar, grenzüberschreitend konsistente Datengrundlagen als Ausgangsbasis für ein gemeinsames Raumverständnis und eine abgestimmte Regionalentwicklung zur Verfügung zu stellen. Sowohl in der Großregion als auch am Oberrhein wurden bereits vor Jahren Projekte auf den Weg gebracht: Am Oberrhein ersetzt seit 2015 GeoRhena das Geographische Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins (GISOR); seit Mai 2017 bietet GeoRhena ein eigenes Geoportal an. In der Großregion konnten in den letzten Jahren vielfältige Datengrundlagen im Rahmen des Projekts „Geografisches Informationssystem für die Großregion“ (GIS-GR) zusammengetragen und zahlreiche Kartenwerke erstellt werden. Im November 2015 fand ein Treffen zwischen Vertretern beider Informationssysteme statt, auf dem eine Intensivierung der strategischen Zusammenarbeit beider Projekte vereinbart wurde (GeoPortal der Großregion 2015). Auch der Bund setzt seit Ende 2015 auf einen stärkeren Austausch in der grenzüberschreitenden Raumbeobachtung und hat dazu das MORO „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“ (2015–2017) auf den Weg gebracht. Das Land Rheinland-Pfalz und die Oberrheinregion wurden u. a. als Modellvorhaben ausgewählt; sie haben z. B. Strategien für die grenzüberschreitende Datenbereitstellung, -aufbereitung und -harmonisierung erarbeitet und ihre Erfahrungen mit dem Bund und den anderen Modellregionen ausgetauscht.

7 Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen als Chance?

Grundsätzlich bietet das Konzept der Metropolregionen auch im grenzüberschreitenden Kontext die Chance, Kooperationsstrukturen und Raumentwicklung auf die Erfordernisse einer sich immer stärker vernetzenden Welt, eines zusammenwachsenden Europas und einer zunehmenden intraregionalen Konkurrenz auszurichten. Die gemeinsame Leitvorstellung einer Metropolitanen Grenzregion kann auch Rahmenbedingungen schaffen, um (nationale) Raumentwicklungspolitiken stärker an den Bedarfen eng verflochtener Grenzregionen mit hohem Grenzpendleraufkommen zu orientieren.

Gleichwohl wurde in der letzten Dekade deutlich, dass Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen auf erhebliche strukturelle wie politische Hemmnisse treffen. Die Implementierung des Konzepts der Metropolregionen im grenzüberschreitenden Kontext geht nur schleppend voran. Für die Großregion kommentiert Lorig (2016: 2), dass „das Ziel *best practice* für die europäische Regionalpolitik sein zu wollen, bislang nicht erreicht werden“ konnte und es Anzeichen dafür gebe, dass „die politisch-praktische Bedeutung des Projekts Großregion [...] schwindet“. Er stellt die Frage, inwieweit die Neukonstruktion der Region *Grand Est* in Frankreich mit dem Leitbild der Großregion in Einklang gebracht werden kann und auch inwieweit das Konzept der grenzüberschreitenden poly-

zentrischen Metropolregion (GPMR) eine Fortführung oder einen Bruch mit den bisherigen Zielvorstellungen einer grenzüberschreitenden Raumentwicklung bedeutet.

Auch die grundsätzliche Kritik am Konzept der Metropolregionen (s. Kap. 2) greift im Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation: Welche Transaktionskosten bringt das Konzept mit sich? Wie werden periphere bzw. strukturschwache Räume integriert? Wie lässt sich ein konsensorientierter Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Teilräumen erzielen? Wo entstehen Legitimationsdefizite und wie steuert man ihnen entgegen? Diese (offenen) Fragen stellen sich aktuell sowohl in der Oberrhein- als auch in der Großregion (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band).

Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen ist somit kein „Selbstläufer“. Ohne eine breit getragene politische Unterstützung, eine offensive Umsetzung von Schlüsselmaßnahmen und Metropolisierungsstrategien sowie ohne eine mutige Weiterentwicklung bestehender Kooperationsstrukturen hin zu einer „metropolitanen“ Governance wird eine erfolgreiche Implementierung nicht gelingen.

Literatur

- Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung (7), 417-430.
- Affolderbach, J. (2013): Negotiating border regions: Retail development in Luxembourg and the greater region. In: Gilles, P.; Koff, H.; Maganda, C.; Schulz, C. (eds.): Theorizing Borders Through Power Relationships. Brussels, 125-148.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa. Bonn. = Analysen Bau. Stadt. Raum. Band 1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 3/2009.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11 (1): 119-155.
- Blatter, J.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance: institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 224-269.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R. (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 22-29.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 54.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Chilla, T.; Schulz, C. (2014): Spatial Development in Luxembourg: Mimetic Evolution or Emergence of a New Planning Culture? In: *European Planning Studies* 23 (3), 509-528.
- Dörrenbächer, H. P. (2014): Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen im deutsch-französischen Grenzraum. In: Gilzmer, M.; Lüsebrink, H.-J.; Vatter, C. (Hrsg.): 50 Jahre Elysée-Vertrag (1963–2013). Traditionen, Herausforderungen, Perspektiven / Les 50 ans du traité de l'Elysée (1963–2013). Traditionen, Herausforderungen, Perspectives. Bielefeld, 161-179.
- Euro-Institut (Hrsg.) (2010): Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten. Schlussbericht der Expertise im Rahmen des MORO „Grenzüberschreitende Verflechtungsräume“, bearbeitet von Beck, Joachim in Kooperation mit Pradier, Eddie; Unfried, Martin; Gengler, Claude; Wittenbrock, Rolf. Kehl.
- ESPON; University of Luxembourg (Hrsg.) (2010): Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregionen, ed. MDDI, 202p.
http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf (14.03.2017).
- Evrard, E. (2013): Suprarégionalisation Transfrontalière? Grande Région Saar-Lor-Lux. PhD thesis, defended at the University of Luxembourg (unpublished).
- Federwisch, T. (2012): Metropolregionen 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik. Stuttgart. = Sozialgeographische Bibliothek, Band 15.
- Frey, M. (2010): Les Concepts d'une gouvernance régionale transfrontalière: L'exemple de la région trinationale du Rhin supérieur. In: Wassenberg, B. (ed.): Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les régions frontalières françaises. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl. Stuttgart, 331-345.
- Gabbe, J. (2011): Konflikte und Sensibilitäten in europäischen Grenzregionen. In: Wassenberg, B.; Beck, J. (ed.): Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume IV): les régions sensibles. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl. Stuttgart, 93-104.
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2015): Aktuelles. GIS-GR trifft GeoRhena.
http://www.gis-gr.eu/portal/aktuelles/meldungen/aktuelles-folgeseite.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1259&tx_ttnews%5BbackPid%5D=197&cHash=1917667e794f95d61b6ce34eb9f08548 (08.04.2016).
- Geschäftsstelle Agglo Basel (2016): Agglomerationsprogramm Basel, 3. Generation. Liestal.
<http://www.agglobasel.org/id-3-generation.html> (07.07.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2014): 14. Gipfel der Großregion. Gemeinsame Erklärung. 4. Dezember 2014. Mainz.
- Hartz, A.; Damm, G.; Köhler, S. (2010): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Ein „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: *Raumforschung und Raumordnung* (6), 499-513.
- Henn, S. (2016): Restriktionen grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion. Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.): Die Großregion Saar-LorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden, 211-232.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2013): Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick. Stuttgart.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (o. J.): Aktivitäten des IKM.
<http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivitaeten> (18.06.2015).

- John, G. (2006): Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung 32 (11/12), 671-676.
- KARE – Koordinierungsausschusses für Raumentwicklung; Gipfel der Großregion, Arbeitsgruppe Verkehr; WSAGR – Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion, Arbeitsgruppe Verkehr (Hrsg.) (2014): Besonders vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion.
<http://www.granderegion.net/content/download/1321/file/Vorrangige%20Verkehrsprojekte.pdf> (14.03.2017).
- Köhler, S. (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen – Zusammenführung und Ausblick. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 116-118. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.) (2016): Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden.
- Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden.
- Löwis, S. von (2012): Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel. Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009. Hamburg.
- Matern, A. (2013): Mehrwert Metropolregion. Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. Bielefeld.
- Megerle, H. E. (2009): Metropolitan Regions as a New Spatial Planning Concept. Aspects of Implementation, Using the Example of South-Western Germany. Hannover.
- MKRO – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im BMVBS (Hrsg.) (2006): Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006 in Berlin: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin/Bonn.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL_Leitbilder.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (18.01.2018).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, Geschäftsstelle (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09. März 2016. Berlin/Bonn.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile (18.01.2018).
- Peyrony, J.; Denert, O. (2012): Planning for Cross-Border Territories: The Role Played by Spatial Information. In: Raumforschung und Raumordnung 70 (3), 229-240.
- Preisung, T. (2013): MetropolRegionalPlanung: Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung. Detmold.
- Réseau des Pôles Métropolitains (Hrsg.) (2015): Pôles et projets de pôles.
<http://www.poles-metropolitains.fr/cartographie-des-poles> (18.01.2018).
- Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt am Main.
- Rusche, K. M.; Oberst, C. A. (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland – eine regionalökonomische Evaluation. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 243-254.
- Schmitt, P. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung. Hannover, 59-100.
- Schniedermeier, L. (2010): Die Bedeutung des INTERREG-Prozesses für die grenzüberschreitende Kooperation am Beispiel der Regionen Oberrhein und Großregion. Dortmund.
- Schweizerischer Bundesrat; KdK – Konferenz der Kantonsregierung; BPUK – Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz; SSV – Schweizerischer Städteverband; SGV – Schweizerischer Gemeindeverband (Hrsg.) (2012): Raumkonzept Schweiz. Bern.
- Sohn, C. (ed.) (2012): Luxembourg: An Emerging Cross-border Metropolitan Region. Brussels.

- Sohn, C. (2013): The Border as a Resource in the Global Urban Space. A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (5), 1697-1711.
- TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2010): TMO – Strategie 2020.
https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiAk-CSodbSAhXLCcAKHbi9BygQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.regbas.ch%2Fde%2Fassets%2Ffile%2Fdownloads%2FTMO_strategie_2020_DE_Dezember_2013.pdf&usg=AFQjCNGND2PASpMXT7XOpZTXi24Sso-eWw (14.03.2017).
- TU Dresden (Hrsg.) (2009): Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Analysen zu Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit in vier Grenzräumen. Expertise. Dresden.
- TU Dresden (2010a): Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Endbericht der Expertise. Dresden.
- TU Dresden (2010b): Grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Potenziale und offene Fragen. Synthese aus den Expertisen zu Definition und Abgrenzung sowie zu Standortvorteilen und -nachteilen grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Dresden.
- Vidal, M. J.; Niedermeyer, M. (2011): Le développement territorial et sa dimension transfrontalière – expériences du Luxembourg et de la Grande Région. In: Chilla, T.; Schulz, C. (Hrsg.): Raumordnung in Luxemburg – Aménagement du Territoire au Luxembourg. Luxembourg, 296-316.
- Réseau des Pôles Métropolitains (Hrsg.) (2015): Pôles et projets de pôles.
<http://www.poles-metropolitains.fr/cartographie-des-poles> (18.06.2015).
- Wiechmann, T. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3. Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 101-132. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung. Wiesbaden.

Autorin

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation. Mitgliedschaften u.a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Petra Schelkmann

Die Metropolisierungsstrategie der Großregion im Entstehen

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das ESPON-Projekt „Metroborder“ und der Prozess hin zu einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR) in der Großregion
- 3 Eckpunkte der Beschlüsse zur Umsetzung der GPMR
 - 3.1 Berliner Erklärung 2011
 - 3.2 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013
 - 3.3 Regionalkonferenz Rheinland-Pfalz zur „Metropolstrategie Großregion“ 2014
 - 3.4 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014
 - 3.5 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ 2016
- 4 Fazit und Ausblick: Das Raumentwicklungskonzept der Großregion als Steuerungsinstrument für den GPMR-Prozess

Literatur

Kurzfassung

In diesem Kapitel wird der Entstehungsprozess einer grenzüberschreitenden Metropolregion am Beispiel der Großregion beschrieben. Im ESPON Projekt „Metroborder“ wurde zwischen 2008 und 2010 der Ansatz einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion in der Großregion untersucht und weiterentwickelt. Daraus wurden in den letzten Jahren, vorangetrieben durch politische Erklärungen, Strategieansätze zur Realisierung dieser Metropolregion entwickelt. Die Grundlage bildet ein Raumentwicklungskonzept für die Großregion mit einem Schwerpunkt auf den metropolitanen Dimensionen der Teilräume. Im engeren grenzüberschreitenden Verflechtungsraum wird das Thema „Governance“ angesprochen.

Schlüsselwörter

Metropolitane Grenzregion – Großregion – Raumentwicklungskonzept– Politik – Landesplanung – Verkehr – grenzüberschreitende Zusammenarbeit

The emergence of a metropolitan strategy in the Greater Region

Abstract

This chapter describes the process by which a cross-border metropolitan region develops, using the example of the Greater Region. Between 2008 and 2010 the idea of a

cross-border polycentric metropolitan area in the Greater Region was investigated and further developed within the ESPON project "Metroborder". In recent years, driven by policy declarations, strategic approaches for implementing this metropolitan region were developed. A spatial development concept for the Greater Region with a focus on the metropolitan dimensions of the sub-spaces provides the foundation. In the core area of interactions the topic of governance is also discussed.

Keywords

Metropolitan border region – Greater Region – spatial development concept – politics – state planning – transport – cross-border cooperation

1 Einleitung

Mit der Diskussion um die Neuausrichtung der Kohäsionspolitik, der Territorialen Agenda der EU 2020, der Strategie „Europa 2020“ und im Zuge der Aufnahme des Ziels der territorialen Kohäsion in den Vertrag von Lissabon haben Grenzregionen seit Mitte der 2000er Jahre an Aufmerksamkeit auch im Kontext der aufkommenden Metropolisierungsdebatte gewonnen (Böhme/Zillmer 2010). Metropolen und Metropolräume spielen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Zielsetzungen der Strategie „Europa 2020“. Ein nicht unwesentlicher Teil der Metropolfunktionen und Faktoren, die maßgeblich sind für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, sind in Metropolräumen verortet. Metropolräume sind Motoren in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Innovation und Spitzentechnologie. Sie sind Orte des Wissens und der Kreativität und oft Vorreiter auch im Bereich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Innovationen. Die Etablierung der Europäischen Metropolregionen in Deutschland, orientiert an dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 2005 „Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien“, verläuft dabei in der Umsetzung sehr heterogen. Neben inhaltlichen, organisatorischen und strukturellen Unterschieden variiert insbesondere der räumliche Zuschnitt. Gemeinsam ist den mit dem Label „Metropolregion“ versehenen Zusammenschlüssen und Netzwerken, dass sie darauf abstellen, Ihre Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit als wirtschaftsstarke Regionen zu erhalten bzw. auszubauen. Dabei soll das Konzept „(...) sowohl nach innen als auch nach außen wirken“ (Grotheer 2011: 3).

Der Umgang mit Metropolregionen ist jedoch überwiegend noch national bestimmt und grenzüberschreitende metropolitane Verflechtungsräume spielen bei nationalen Investitionsentscheidungen, sei es im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen oder auch bei Standortentscheidungen, selten eine entscheidungsrelevante Rolle. Dies wirkt sich insbesondere auf die Entwicklung grenzüberschreitender Räume negativ aus. Eine Verbesserung der Wahrnehmung und die Stärkung des Wirtschaftsstandortes „Großregion“ war insofern einer der „Treiber“ der grenzüberschreitenden Metropolisierungsstrategie.

Mit dem ersten Aktionsprogramm zur Territorialen Agenda der EU von 2007 und später im Rahmen ihrer Gipfelpräsidentschaft der Großregion (2008/2009, siehe Luxemburgische Präsidentschaft 2009) hat das Großherzogtum Luxemburg die Fragestellung der polyzentrischen grenzüberschreitenden Metropolräume erstmals ganz praktisch auf die europäische und grenzüberschreitende Agenda gebracht und das aus europäischen Mitteln finanzierte Projekt „Metroborder“ auf den Weg gebracht (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

Mit dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO 2016) zu den überarbeiteten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ haben grenzüberschreitende metropolitane Grenzregionen eine neue Aufmerksamkeit erfahren. So wird in dem Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ unter dem Begriff der „Metropolräume“ erstmals die Existenz und Bedeutung von metropolitane Grenzregionen neben den bestehenden nationalen „Europäischen Metropolregionen“ anerkannt und mit konkreten Handlungsansätzen versehen (MKRO 2016: 4 ff.) (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

In der Umsetzung zeigen sich dabei die gleichen Herausforderungen bzw. wurden und werden die gleichen Aspekte diskutiert wie in den nationalen Metropolregionen-Diskursen. Hauptdiskussions- und Kritikpunkt in der Großregion war die Frage, wie die ländlichen Teilräume gleichermaßen von dem Konzept profitieren können. Dahinter stand und steht die Sorge, dass eine grenzüberschreitenden Metropolisierungsstrategie in erster Linie die „starken“, verdichteten Räume weiter stärkt und die „schwachen“, eher ländlich strukturierten Teilräume nicht gleichermaßen profitieren.

2 Das ESPON-Projekt „Metroborder“ und der Prozess hin zu einer Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion (GPMR) in der Großregion

Im Zuge der Weiterentwicklung der europäischen Raumentwicklungspolitik und mit der Verankerung des Konzeptes der territorialen Kohäsion im Vertrag von Lissabon wurde in dem Zeitraum 2008 bis 2010 unter luxemburgischer Gipfelpräsidentschaft mit der angewandten Forschungsstudie „Metroborder“, kofinanziert aus dem europäischen ESPON-Programm (Europäisches Raumbewachtungsnetzwerk), der Metropolisierungsprozess in der Großregion auf den Weg gebracht (siehe Beitrag Hartz in diesem Band). Seitdem hat es vielfältige Beschlüsse des Gipfels der Großregion¹, der Fachministerkonferenzen der Großregion und politische Erklärungen der verschiedensten Gremien zur Weiterentwicklung gegeben.

Als Ergebnis der Metroborder-Studie, die unter anderem die Großregion im Rahmen einer Fallstudie näher untersucht hat, wird der Großregion in ihrem grenzüberschreitenden Kernraum um Arlon/Luxemburg, Saarbrücken/Sarreguemines, Metz, Nancy, Trier und Kaiserslautern das Potenzial zur Entwicklung einer grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion (GPMR) attestiert (DATer 2010). Dies beruht auf der Feststellung der Metroborder-Studie, wonach die Großregion durchaus vergleichbare metropolitane Qualitäten zu anderen nationalen Metropolregionen aufweisen kann. Vorausgesetzt wird allerdings die Weiterentwicklung der „kritischen Masse“ von Metropolfunktionen.

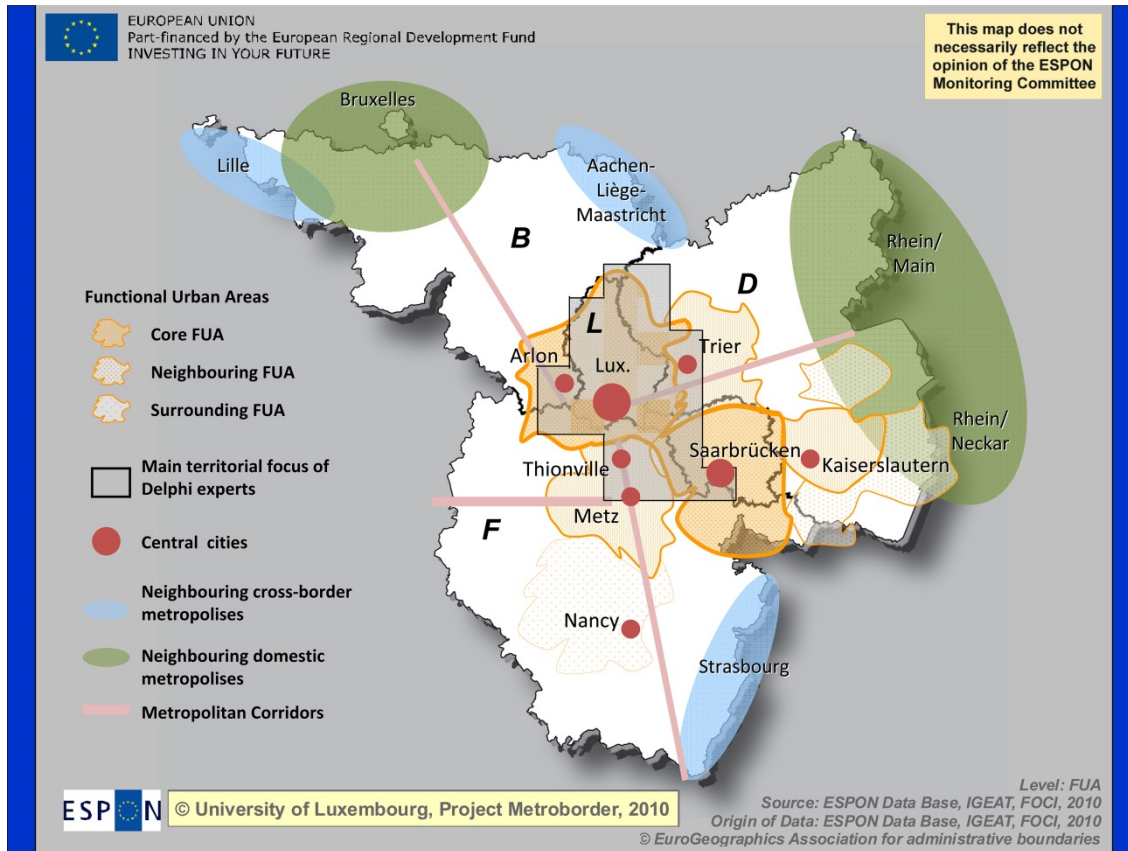
Die Metroborder-Studie legt dabei folgendes Verständnis von „GPMR“ zugrunde:

„[...] versteht das Metroborder-Projekt GPMRs als auf grenzüberschreitenden Vereinbarungen basierende politische Konstruktionen, die die Existenz nationaler Grenzen als Ressource für zunehmendes Zusammenwirken auf lokaler Ebene sehen und auf die Einbettung des Zentrums bzw. der Zentren der Metropole in globale Netzwerke fußen. Da GPMRs aus mehreren Städten auf beiden Grenzseiten bestehen, können diese regionalen politischen Initiativen ver-

¹ Der Gipfel der Großregion ist das Treffen der Exekutiven der Partnerregionen der Großregion. Seit 1995 finden regelmäßig Gipfeltreffen statt. Weitere Informationen siehe unter: http://www.grandregion.net/de/INTERREGIONAL_POLITISCHE_ZUSAMMENARBEI/Gipfel/index.html.

schiedene geographische Ebenen mobilisieren, um so die Potenziale und Komplementaritäten der morphologischen und funktionellen Polyzentralität zu nutzen“ (DATer 2010:13).

Abb. 1: Eine Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregion in der Großregion – schematische Synthesekarte der Metroborder-Ergebnisse



Quelle: DATer 2010: 19

Konkret heißt das: GPMRs sind letztlich räumliche Anordnungen dies- und jenseits der Grenze, deren Potenzial darin liegt, die verschiedenen Merkmale und Potenziale auf beiden Seiten der Grenze komplementär im Sinne einer Win-win-Situation zu nutzen. Dabei hängt der Erfolg dieser Regionen maßgeblich vom Willen und den Strategien der Akteure ab, in dieser Multi-Level-Governance-Struktur sinnvoll zu kooperieren. Ein wichtiger Faktor hierbei ist – so hat die Praxis gezeigt – dass alle beteiligten Akteure das gleiche darunter verstehen und hier keine fiktive Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Räumen und Raumkategorien gesehen wird.

Ausgehend von dem Ergebnis der Metroborder-Studie haben die politisch Verantwortlichen ihren politischen Willen in verschiedenen Gipfelbeschlüssen und Erklärungen bekräftigt, die Großregion als GPMR weiterzuentwickeln und auszuloten, in welchen Bereichen und Handlungsfeldern eine engere Zusammenarbeit notwendig und sinnvoll erscheint und ob und in welche Richtung die Governance-Strukturen ggfs. weiterentwickelt werden müssen. Mit der Erarbeitung des Raumentwicklungskonzeptes der Großregion ist der Prozess eingeleitet worden: Es „(...) erteilen die Exekutiven dem Koordinierungsausschuss Räumliche Entwicklung (KARE) (...) den Auftrag, (...) die Arbeiten zur Ausarbeitung des Raumentwicklungskonzeptes (REK) der Großregion fortzusetzen und hier-

bei insbesondere die metropolitane Dimension zu berücksichtigen“ (Lothringische Präsidentschaft 2013: 6).

3 Eckpunkte der Beschlüsse zur Umsetzung der GPMR

Seit dem Grundsatzbeschluss des Gipfels der Großregion zur Metroborder-Studie, die metropolitenen Qualitäten der Großregion stärker herauszustellen, haben verschiedene Gipfel und verantwortliche Akteure der Großregion folgende Positionspapiere und Beschlüsse zur Entwicklung einer Metropolisierungsstrategie für die Großregion verabschiedet (vgl. Beitrag Damm in diesem Band):

Die für Raumordnung zuständigen Fachminister/-innen bzw. politisch Verantwortlichen aus den Partnerregionen der Großregion haben am 15. Juli 2010 in Luxemburg folgende Feststellungen und Beschlüsse getroffen:

- Die Polyzentralität der Großregion beruht in hohem Maße auf der Wirtschaftskraft Luxemburgs und den sozio-ökonomischen Verflechtungen des Poles Saarbrücken-Moselle Est.
- Die Anerkennung einer grenzüberschreitenden Dynamik beruht zu einem großen Teil auf einer hohen Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit.
- Zur Umsetzung einer GPMR soll eine räumliche Entwicklungsstrategie bzw. ein Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) erarbeitet werden.
- Die Entwicklung einer Multi-Level-Governance kann nur sinnvoll gemeinsam mit regionalen und lokalen Akteuren sowie in Zusammenarbeit mit Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft erfolgen (Prinzip der geteilten Verantwortung).
- Der Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ (die Arbeitsebene der staatlichen Vertreter/-innen der Raumordnung in der Großregion, kurz KARE genannt) wird – gemeinsam mit dem Ausschuss „GPMR“ – beauftragt, eine gemeinsame Erklärung zur GPMR auszuarbeiten. Diese soll dem Willen der Großregion hin zu einer „verstärkten Zusammenarbeit“ mit den Europäischen Institutionen Ausdruck verleihen und damit auch einen Beitrag zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 leisten. (Fachministerkonferenz der Großregion „Raum“ 2010). Weiter konkretisiert wurde dies im Rahmen eines informellen Treffens der Exekutiven des Gipfels der Großregion am 7. Juli 2011 in Berlin mit der „Berliner Erklärung“.

3.1 Berliner Erklärung 2011

Mit der Berliner Erklärung vom 7. Juli 2011 (Gipfel der Großregion 2010) wurden die Empfehlungen der Fachministerkonferenz „Raum“ politisch validiert und weiter konkretisiert. Bekräftigt wurde der Anspruch, die Großregion gemeinsam zu einer Europäischen Metropolregion zu entwickeln. Dabei wurde betont, dass der besondere Beitrag der Grenzregionen für Europa seinen Ausdruck in der Ausgestaltung der Europäischen Regionalpolitik finden müsse.

„Die Großregion ist sich ihrer Kapazitäten bewusst, die in der Studie METROBORDER bestätigt wurden und die sie in die Lage versetzen, sich zu einer Metropolregion zusammenzuschließen. Möglich ist dies unter der Voraussetzung, dass die Kräfte durch die Einigung aller Akteure und Regionen hinter einer Strategie gebündelt werden, die in Übereinstimmung mit

den Prioritäten der Europäischen Union steht, sowie im Sinne der Vorgaben und Kooperationswege, die im Rahmen des Seminars vom 31. Mai 2011 in Lothringen eröffnet wurden.

Die Mitglieder des Gipfels der Großregion sind von der Notwendigkeit überzeugt, die Großregion und ihre europäische Wettbewerbsfähigkeit in Europa bekannt zu machen und ihr zu der gebührenden Anerkennung zu verhelfen.

Die Großregion wird als Pionier der grenzüberschreitenden territorialen Kohäsionspolitik wie auch andere grenzüberschreitende Regionen zur Konsolidierung des europäischen Raumes beitragen, indem sie der Europäischen Union anbietet, sich als politisches Labor zur Verfügung zu stellen und als Ansprechpartner für die nächste Förderperiode der Kohäsionspolitik zu fungieren.

Bestätigt wird das Ziel einer integrierten Entwicklung ihres Kooperationsraums in einem Prozess der Bündelung der Metropol-Funktionen auf der Ebene der jeweiligen Region. Gleichzeitig sollen der Kooperationsraum mit Augenmaß ausgebaut werden, die wirtschaftliche Attraktivität und die Attraktivität als Wohnraum bewahrt und vor allem ein Raum mit hoher Lebensqualität geschaffen werden, der alle Leistungen bietet, die von den Bürgern in den verschiedenen Lebensstadien erwartet werden.

Die Mitglieder des Gipfels der Großregion bestätigen ihren politischen Willen, die territoriale und soziale Kohäsion einer fortschrittlichen Großregion im Sinne der Lissabonner Vereinbarung zu konsolidieren.

Es ist das erklärte Ziel, die Großregion zu einer Europäischen Metropolregion zu entwickeln.

Die Europäische Kommission wird aufgefordert, sich für eine verstärkte Kooperation auf der Grundlage technischer und finanzieller Mittel einzusetzen, die auf das Ziel eines Europas im Zeichen des Wachstums und der Stabilität abgestimmt ist.“

Für die Umsetzung dieses ambitionierten Vorhabens hat der 12. Gipfel am 24. Januar 2011 in Völklingen die folgenden vier Leit motive für die Entwicklung der GMPR definiert (Saarländische Präsidentschaft 2010):

- Wirtschaft: für einen wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaftsraum
- Menschen: für einen alltagstauglichen Lebensraum
- Raum: für einen attraktiven, ausgewogenen Raum
- Governance: für einen Raum mit geteilten politischen Verantwortungen

Weitere politische Beschlüsse und Stellungnahmen erfolgten im Rahmen von Fachministertreffen und den nachfolgenden Gipfeln der Großregion.

3.2 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013

Unter lothringischer Gipfelpräsidentschaft wurde ausgehend von den Ergebnissen der Metroborder-Studie und bekräftigt durch die Berliner Erklärung vom 7. Juli 2011 der Ansatz einer integrierten Entwicklungsstrategie der Großregion unter Bündelung der Metropolfunktion weiter in die Umsetzung gebracht. Unter Federführung des Koordinierungsausschusses Raumentwicklung der Großregion (KARE) wurden zwei Grundsatzpapiere zur Frage der Zentralität und Verkehrsanbindung der Großregion erarbeitet und durch die für Raumordnung und Verkehr zuständigen Minister/-innen bzw. den fachpolitisch Verantwortlichen der Großregion (d.h. zum damaligen Zeitpunkt in Lothringen durch den Präfekten) und die jeweiligen Präsidenten der Generalräte bzw. des Regional-

rates validiert. Besondere Aufmerksamkeit lag dabei auf den metropolitanen Qualitäten (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ 2013a und b).

Verabschiedet wurden von der Fachministerkonferenz der Großregion am 17. Januar 2013 in Luxemburg folgende Arbeitsdokumente:

- Raumentwicklungskonzept der Großregion – Abschnitt I: Die metropolitane Dimension der Großregion
- Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion

Arbeitspapier: „Die metropolitane Dimension der Großregion“

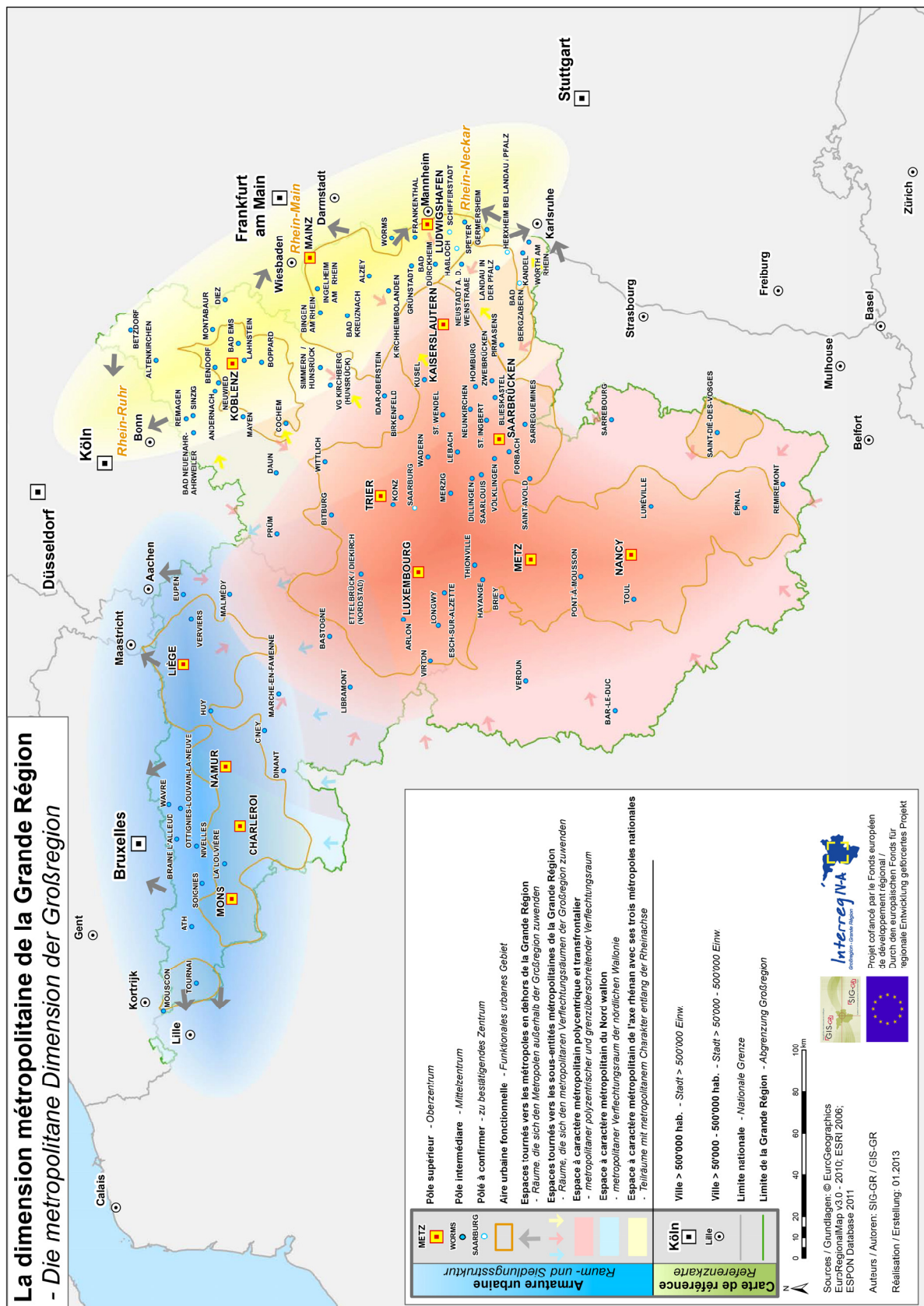
(vgl. Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013a)

Das Arbeitspapier ist ein erster Baustein für das Raumentwicklungskonzept der Großregion. Im Mittelpunkt stand die Untersuchung der raumstrukturellen Ausgangslage. Wichtig war von Beginn an die „großregionale Sichtweise“, d. h. die Frage, welche Zentralen Orte für die weitere Entwicklung der Großregion als funktionaler Verflechtungsraum aus grenzüberschreitender Sicht eine relevante Bedeutung z. B. für die Daseinsvorsorge haben. Im Vordergrund stand die Frage, wie man aufgrund der unterschiedlichen raumstrukturellen und planerischen Gegebenheiten in den Teilregionen der Großregion zu einer ersten vergleichenden (pragmatischen) Betrachtung kommt, die es erlaubt, den Rahmen für den weiteren Metropolisierungsprozess zu definieren. Im Ergebnis wird in dem Papier vorgeschlagen, sich auf zwei Zentralitätsebenen, die Oberzentren und Mittelzentren, als Entwicklungspole mit grenzüberschreitender Dimension zu beschränken.

Das Papier beinhaltet einerseits den Auftrag, den eigentlichen „GPMR-Raum“, d. h. den zentralen grenzüberschreitenden Verflechtungsraum von metropolitaner Dimension, gemäß den in der Metroborder-Studie zugrunde gelegten Qualitäten (vgl. DATer 2010) um Arlon/Luxemburg, Metz, Nancy, Saarbrücken/Sarreguemines, Trier und Kaiserslautern zu entwickeln. Daneben beinhaltet es auch Arbeitsaufträge und ergänzende Ausführungen zur Zusammenarbeit mit den eher „peripheren“ Teilgebieten der Großregion mit metropolitanem Potenzial. Diese sind jedoch eher auf Metropolen bzw. nationale Europäische Metropolregionen außerhalb der Großregionen ausgerichtet. Für Rheinland-Pfalz sind dies die Europäischen Metropolregionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Rhein-Neckar und für Belgien betrifft dies das nördliche Wallonien um Brüssel. Hier besteht die Herausforderung darin, Komplementaritäten im Sinne von Stadt-Land-Partnerschaften zu identifizieren.

Die Karte „Die metropolitane Dimension der Großregion“ (Abb. 2) visualisiert die genannten Räume gemäß ihrer Zentralitätseinstufung.

Abb. 2: Die metropolitane Dimension der Großregion



Quelle: Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013: 8

Arbeitspapier: „Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion“

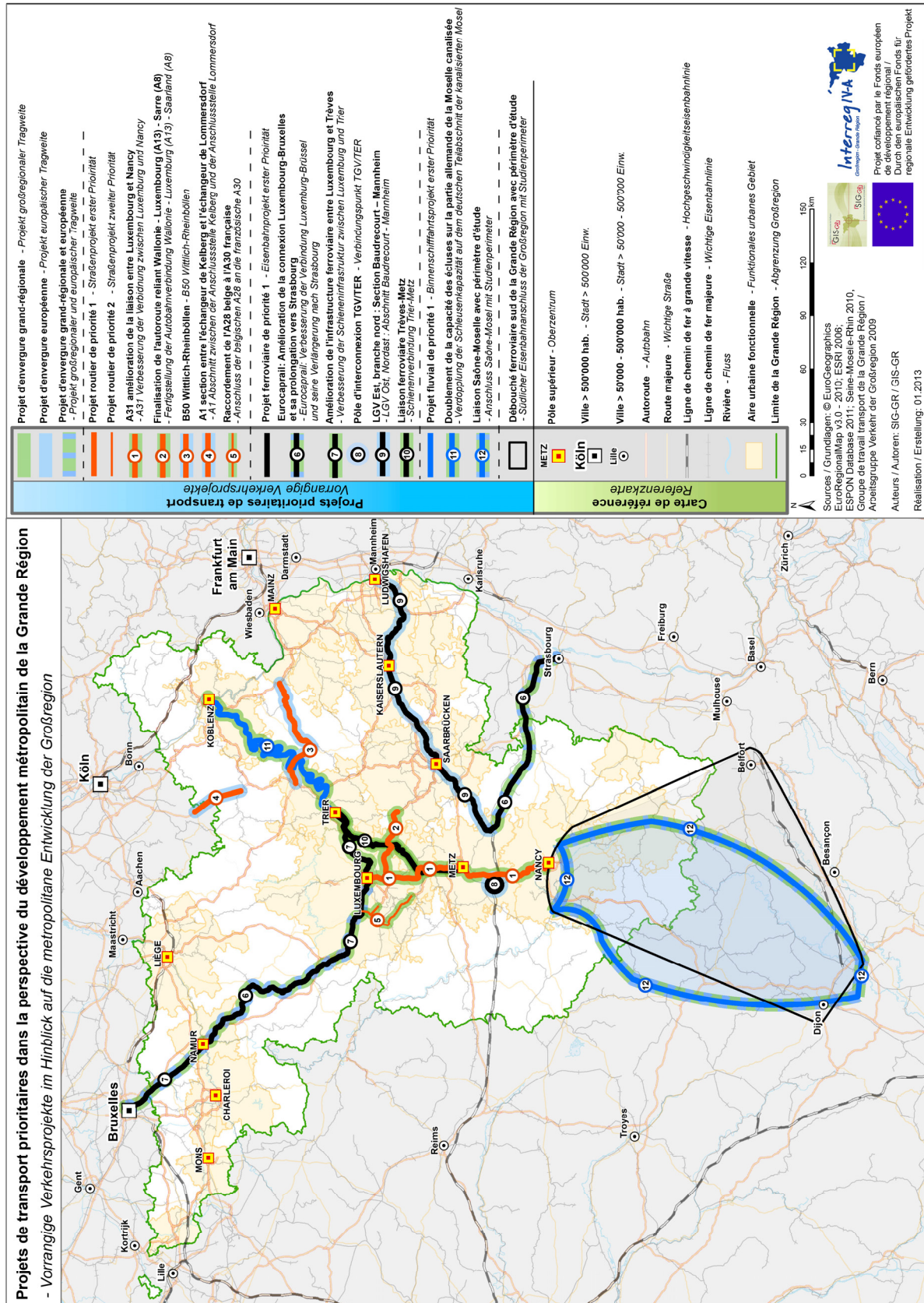
Ein wichtiges Ziel zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Großregion und zur Stärkung ihres metropolitanen Potenzials ist der Ausbau des leistungsfähigen Personen- und Güterverkehrs innerhalb der Großregion sowie zu den benachbarten Gebieten der Großregion und ihre internationale Anbindung. Gerade angesichts des hohen Aufkommens an Berufspendlern stellt die Mobilität innerhalb der Großregion ein wichtiges Handlungsfeld und eine Grundlage der zukünftigen Entwicklung dar. Vorrangige Handlungsfelder betreffen die Beseitigung bzw. Reduzierung infrastruktureller Engpässe, die Verbesserung der Anbindungsqualität innerhalb der Großregion sowie die Förderung der Multimodalität. Eine gute internationale Anbindung an die umgebenden Metropolen und Metropolregionen und weitere Fernverbindungen ist darüber hinaus Grundvoraussetzung für die Entwicklung des Kerngebiets der Großregion hin zu einer polyzentralen Metropolregion.

Auf Basis der Gesamtheit dieser Feststellungen hat der Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ der Großregion gemeinsam mit der Arbeitsgruppe „Verkehr“ des Gipfels, der Arbeitsgruppe „Verkehr“ des WSAGR (vgl. Damm in diesem Band) sowie den Expertinnen und Experten aus den Verwaltungen und Institutionen der verschiedenen Partnerregionen eine Liste der vorrangigen Projekte für die verschiedenen Verkehrsträger erstellt. Der Fokus lag dabei vorrangig auf dem infrastrukturellen Bereich. Stand der Papiere ist 2013. Abbildung 3 visualisiert die als vorrangig definierten Projekte.

Der 13. Gipfel der Großregion hat am 24. Januar 2013 in Pont-à-Mousson unter lothringischer Gipfelpräsidentschaft weitere Beschlüsse zur Weiterentwicklung der GPMR getroffen. Schwerpunkte betrafen Fragen der Governance und Zusammenarbeit innerhalb der Strukturen des Gipfels der Großregion sowie die Definition von Eckpfeilern der strategisch-inhaltlichen Ausrichtung. Hierzu hat die Lothringische Gipfelpräsidentschaft mit dem „Strategischen Rahmen“ ein internes, informelles Arbeitspapier (Regionalrat Lothringen 2012) vorgelegt. Weiterentwickelt werden sollen gemäß der Metroborder-Studie demnach insbesondere die Bereiche „Wirtschaftliche Metropole“, „Labor Europas“ und „Mobile und erreichbare Region“ sowie der Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, Fragen der Governance und die Kohärenz mit europäischen Förderprogrammen (Lothringische Präsidentschaft 2013: 19).

Im Berichtszeitraum wurden ebenfalls die Arbeiten für die dauerhafte Einrichtung eines geografischen Informationssystems für die Großregion (GIS-GR) als wichtiges Arbeitsinstrument im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung und Raumentwicklung in der Großregion abgeschlossen. Die Einführungsphase wurde von April 2010 bis März 2013 über das europäische Programm INTERREG IV A „Großregion“ kofinanziert. Derzeit wird das GIS-GR ohne INTERREG-Finanzierung fortgeführt und ist beim Koordinierungsausschuss „Räumliche Entwicklung“ angesiedelt (Lothringische Präsidentschaft 2013: 19).

Abb. 3: Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Dimension der Großregion



Quelle: Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Verkehr“ 2013: 6

3.3 Regionalkonferenz Rheinland-Pfalz zur „Metropolstrategie Großregion“ 2014

Mit einer Regionalkonferenz am 28. April 2014 in Trier hat das Land Rheinland-Pfalz den Diskussionsstand zur GPMR innerhalb der Großregion im engeren rheinland-pfälzischen Verflechtungsraum vorgestellt und gemeinsam mit der kommunalen und regionalen Ebene Chancen und Hemmnisse für eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Rheinland-Pfalz diskutiert. Ein wichtiger Aspekt der Konferenz war es, Perspektiven und Handlungsoptionen für eine verstärkte Partizipation der Akteure vor Ort zu identifizieren, den Metropolprozess in der Großregion transparent zu gestalten und den Rahmen für die weitere Umsetzung in Rheinland-Pfalz zu diskutieren.

3.4 Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“

Anlass der Fachministerkonferenz „Landesplanung und Wirtschaft“ am 17. November 2014 in Trier war der Abschluss der Vorstudie zur Ausarbeitung des wirtschaftlichen Teils des in Aufstellung befindlichen Raumentwicklungskonzeptes für die Großregion (REK-GR). Ziel der Vorstudie war die Bereitstellung von quantitativen und qualitativen Wirtschaftsdaten und Informationen zur Klärung der Frage, ob – und wenn ja welche – Potenzialbereiche bzw. Handlungsfelder geeignet sind, durch eine verbesserte grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit die Großregion als „integrierten Wirtschaftsraum“ zu stärken, dabei einen Mehrwert für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Teilräume herbeizuführen und gleichzeitig die Sichtbarkeit der Großregion nach außen zu stärken (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014).

Im Ergebnis wurden die folgenden Erkenntnisse und Empfehlungen verabschiedet:

- Die räumliche Konfiguration der Großregion ist historisch bedingt äußerst heterogen.
- Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsdynamiken in den Teilräumen wird eine Bestimmung gemeinsamer Schwerpunkte als schwierig bewertet.
- Trotz der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur und der daraus resultierenden unterschiedlichen Leitbranchen in den Partnerregionen können über eine bessere „Koordination“ der Wirtschaftspolitiken zwischen den Teilräumen der Großregion dennoch Synergien erzielt werden.

Empfohlen wird ferner, dass die Großregion auf Grundlage der in den Teilräumen bestehenden Strategien eine gemeinsame grenzüberschreitende Innovations- und Wirtschaftsentwicklungsstrategie ableiten sollte und die entsprechenden operativen Strukturen zur Umsetzung schaffen muss.

Damit sich die Großregion zu einem „stärker integrierten Wirtschaftsraum“ entwickeln kann, wird eine größere Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Grenzraum „Großregion“ als notwendig erachtet (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ 2014).

Turnusmäßig hatte Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2013/2014 den Vorsitz des 14. Gipfels inne. Der Titel des rheinland-pfälzischen Arbeitsprogramms der Gipfelpräsidentschaft lautete: „Der Arbeitsmarkt in der Großregion. Gemeinsame Herausforderungen und grenzüberschreitende Antworten“. Der Schwerpunkt lag auf den Herausforderungen für den Arbeitsmarkt in der Großregion in der Folge des demografischen Wandels sowie auf der weiteren Umsetzung des GPMR-Prozesses. Der 14. Gipfel am 4. Dezember

2014 in Trier hat die Arbeiten an dem Raumentwicklungskonzept der Großregion bekräftigt und dies als wichtigen strategischen Ansatz auch zur Stärkung des Metropolisierungsprozesses bewertet. Die Beschlüsse der Fachministerkonferenz „Landesplanung und Wirtschaft“ wurden dabei zur Kenntnis genommen und es wurde die Notwendigkeit betont, diese Analyse „im Hinblick auf die Erstellung der großregionalen Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung zu vervollständigen“ (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 2014: 12).

3.5 Fachministerkonferenz „Landesplanung“ 2016

Bei der Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ am 23. November 2016 in Namur wurde Bilanz über die laufenden Arbeiten gezogen. Dabei wurde der Ansatz, das Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR) als strategische Orientierungsgrundlage für die Arbeiten des Gipfels aufzustellen, hervorgehoben. Die Fertigstellung des Raumentwicklungskonzeptes erfolgt als Interreg - Projekt ("REK-GR") und wird in dem Zeitraum 2018 bis 2022 aus Mittel des Interreg VA-Programms "Großregion" kofinanziert. Bestandteil ist auch die Erarbeitung eines konkreten Handlungsprogramms (Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung“ 2016).

Insgesamt wird der Prozess im Sinne der Mehrebenen-Governance organisiert. Das heißt, einerseits soll der engere grenzüberschreitende Verflechtungsraum von metropolitaner Bedeutung, der sich über die metropolitane Dimension und die wirtschaftliche Dynamik und Prosperität Luxemburgs definiert, im Zentrum der Großregion entwickelt werden; andererseits soll aus globaler Sicht die Diversität und Heterogenität des gesamten Territoriums der Großregion im Blick behalten werden. Damit wird eine Verbindung zwischen den metropolitanen Verflechtungsräumen hergestellt und eine adäquate Einbindung im europäischen Raum und in den europäischen Netzwerken angestrebt.

Themenfelder, die im weiteren Prozess mit Priorität bearbeitet werden, sind:

- die demografische Entwicklungsdynamik und ihre Auswirkungen auf wichtige territoriale und kommunale Handlungsfelder wie die Daseinsvorsorge
- Mobilität
- wirtschaftliche Entwicklung (inkl. Tourismussektor, Bildung und Fortbildung)
- Umwelt, Energie, Klimaschutz

Die Fertigstellung des Raumentwicklungskonzeptes erfolgt im Rahmen des Interreg A-Projektes "REK-GR" in einem breit angelegten partizipativen Prozess unter Einbindung der kommunalen Ebene, relevanter Stakeholder und Experten. Dadurch soll auch sichergestellt werden, dass alle Räume gleichermaßen „mitgenommen“ werden und der unterschwellige Konflikt und immer noch bestehende Vorbehalte bzgl. etwaiger Konkurrenzen zwischen den „städtisch“ geprägten, metropolitanen Räumen und den eher ländlich geprägten Räumen bzw. Gebieten ausgeräumt werden können.

Die Ergebnisse der Fachministerkonferenz wurden am 20. Dezember 2016 in Arlon vom Gipfel der Exekutiven der Großregion unter wallonischer Gipfelpräsidentschaft bestätigt.

4 Fazit und Ausblick: Das Raumentwicklungskonzept der Großregion als Steuerungsinstrument für den GPMR-Prozess

Die bisherige Erfahrung des mittlerweile über einen längeren Zeitraum laufenden Prozesses zeigt, dass solche Prozesse und politischen Entscheidungen wie die bewusste Schwerpunktsetzung auf das metropolitane Potenzial und damit verbunden die Strategie, den Raum insgesamt in allen seinen Teilgebieten zu stärken, sich nicht ad hoc umsetzen lassen, sondern einem ausgiebigen und komplexen Diskussions- und Entscheidungsprozess unterliegen und sich langsam entwickeln müssen. Dies ist umso bedeutender in grenzüberschreitenden Kooperationsräumen, wo man es mit unterschiedlichen Planungssystemen und Verwaltungskulturen zu tun hat. Die Entscheidung, den GPMR-Prozess in der Großregion über ein grenzüberschreitendes Raumentwicklungskonzept zu steuern, ist das Ergebnis dieses Diskussionsprozesses und eine nunmehr von allen getragene Entscheidung.

Auf der Grundlage der vom Gipfel der Großregion verabschiedeten Teilabschnitte des zukünftigen Raumentwicklungskonzeptes der Großregion (REK-GR) zu den Handlungsfeldern „Zentralität und metropolitane Potenzial“, „Vorrangige Verkehrsprojekte“ und der Voruntersuchung zum Themenfeld „Wirtschaft“ wurden die Teilabschnitte des Raumentwicklungskonzeptes zwischenzeitlich einem Monitoring unterzogen. Bis Ende 2022 soll das eigentliche Raumentwicklungskonzept der Großregion fertiggestellt sein.

Einbezogen werden neben dem eigentlichen Kernraum, dem „grenzüberschreitenden Verflechtungsraum mit metropolitane Charakter“, auch weitere Räume mit metropolitane Charakter, die sich nicht in unmittelbarer Grenzlage befinden, aber auch Teil der Großregion sind. Dies sind die nationalen Europäischen Metropolregionen in Deutschland entlang der Rheinschiene (Rhein-Ruhr, Rhein-Main und Rhein-Neckar) und das nördliche Wallonien. Das Raumentwicklungskonzept der Großregion soll den Entwicklungsrahmen für die weitere Entwicklung der Großregion als Ganzes darstellen. Auch soll das Thema „Stadt-Land-Partnerschaften“ stärker in den Fokus rücken und insbesondere die kommunale Ebene und weitere relevante Akteure sollen stärker einbezogen werden. Damit sollen auch bestehende Vorbehalte über „Konkurrenzen“ verschiedener Raumkategorien (metropolitane Räume versus ländliche Räume) überwunden werden.

Literatur

- Böhme, K.; Zillmer, S. (2010): Die Territoriale Agenda der EU und ihr Aktionsprogramm: zwischen europäischen Obstkörben und Papiertigern.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2010/8/Inhalt/DL_Boehme_Zillmer.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (30.6.2016).
- DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2010): Metroborder – Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Zielgerichtete Analysen 2013/2/3. Abschlussbericht 31/12/2010. Luxemburg.
http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf (30.6.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Raum“ (Hrsg.) (2010): Beschluss zu Metropolregionen als Entwicklungsperspektive für die Großregion. (Unveröffentlicht).

- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (2013a): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Die metropolitane Dimension der Großregion. <http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzept-der-grossregion.html> (30.06.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (2013b): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung. <http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/verkehr.html> (30.06.2016).
- Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Wirtschaft“ (2014): Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Vorbereitende Studie zum Themenfeld Wirtschaft des REK-GR. http://www.granderegion.net/de/documents-officiels/Annexes-a-la-declaration-commune/SDTGR_ENDBERICHT_DE_Nov_2014.pdf (30.06.2016).
- Gipfel der Großregion (2010): Berliner Erklärung. http://euregio.lu/wp-content/uploads/2011/10/BERLINER_ERKLAERUNG.pdf (19.04.2017).
- Grotheer, S. (2011): Das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Die Bedeutung seiner Umsetzung für die regionale und kommunale Entwicklung am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Nürnberg. https://kluedo.ub.uni-kl.de/files/2304/Grotheer_2011.pdf (15.02.2017).
- Lothringische Präsidentschaft 2012–2013 (Hrsg.) (2013): Gemeinsame Erklärung – 13. Gipfel der Großregion – 24. Januar 2013 – Pont-à-Mousson. <http://www.grossregion.net/Mediathek/Veroeffentlichungen/13.-Gipfel-Gemeinsame-Erklaerung-Pont-a-Mousson-Lothringen> (19.4.2017).
- Luxemburgische Präsidentschaft 2009–2010 (Hrsg.) (2009): Gemeinsame Erklärung – 11. Gipfel der Großregion – 17. Juli 2009 – Senninger Schloss.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2005): Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin „Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien“. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016 in Berlin „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“. Berlin.
- Regionalrat Lothringen (Hrsg.) (2012): Cadre stratégique de la Grande Région: synthèse des contributions et propositions. <http://www.lorraine.eu/accueil/conseil-regional/lorraine-et-territoires/cadres-et-convention-strategique.html> (4.7.2016).
- Saarländische Präsidentschaft 2009–2010 (Hrsg.) (2011): Gemeinsame Erklärung – 12. Gipfel der Großregion – 24. Januar 2011 – Völklinger Hütte.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2014): Rheinland-Pfälzische Gipfelpräsidentschaft 2013/2014 – 14. Gipfel der Großregion – GEMEINSAME ERKLÄRUNG. http://www.granderegion.net/de/INTERREGIONALE_POLITISCHE_ZUSAMMENARBEIT/INSTITUTIONELLE_ARCHITEKTUR/sommets/14_-Gipfel_GEMEINSAME-ERKLAERUNG.pdf (4.7.2016).
- Wallonische Präsidentschaft 2015–2016 (Hrsg.) (2016): Gemeinsame Erklärung – 15. Gipfel der Großregion – 20.12.2016 – Arlon.

Autorin

Dipl.-Geogr. **Petra Schelkmann** (*1968), Mainz, Dipl. Geographin (Universität Trier) und Master of European Governance and Administration (MEGA) (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und Universität Potsdam), Referatsleiterin „Europäische Raumentwicklung, INTERREG NWE-Kontaktstelle“, Abteilung Landesplanung im Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Raumentwicklung, Raumentwicklungspolitische Zusammenarbeit in den Grenzregionen (Großregion und Oberrheinkonferenz), Kooperationsprogramme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (INTERREG B und INTERREG Europe).

Antje Schönwald, Annette Spellerberg, Florian Weber

Grenzen – Identitäten – Heimat: Theoriegeleitete Annäherungen an Konstrukte und Konzepte im „grenzüberschreitenden“ Kontext

Gliederung

- 1 Einleitung: Erlebnisse im Alltag und wissenschaftliche Fragestellungen
- 2 Grenzen und Grenzziehungen
- 3 Raumbezogene sowie regionale Identität(en) und Sprache
- 4 Heimat
- 5 Identität(en) in Grenzregionen: Das Beispiel der Großregion
- 6 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Das Leben in Grenzregionen innerhalb der Europäischen Union ist gerade für die jüngeren Generationen oftmals normal geworden. Das Überschreiten der Grenzen gehört zum Alltag. In den letzten Jahren, bis vor der Flüchtlingskrise, verloren nationalstaatliche Grenzen grundsätzlich im Hinblick auf ihre Durchlässigkeit an Bedeutung. Dennoch sind Grenzen und Grenzziehungen nie bedeutungslos geworden. Nationalstaatliche Politiken und Rahmungen bestimmen grundlegende Ausrichtungen, die diesseits und jenseits von Grenzen spezifische Implikationen mit sich bringen. Hiermit gehen Ein- und Abgrenzungsprozesse einher, (regionale) Identitäten, „Wir“-Gefühle und Fragen nach Heimat. Der Beitrag gibt vor diesem Hintergrund eine theoriegeleitete Einführung in zentrale Konstrukte und Konzepte, die im grenzüberschreitenden Kontext Bedeutung erlangen: Grenze(n) und Grenzziehungen, (raumbezogene und regionale) Identitäten sowie Heimat. Am Beispiel der Großregion werden Identifikationsprozesse ausgeleuchtet und eingeordnet.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitender Kontext – Theorie – Identitäten – Heimat – Großregion

Borders – Identities – Home: Theory-driven approaches to constructs and concepts in the “cross-border” context

Abstract

Life in the border regions within the European Union has become normal for many people, especially for younger generations. Crossing the borders is part of everyday life. In recent years, until the refugee crisis, nation state borders lost significance due to their

increased permeability, although neither borders nor border demarcations have ever become meaningless. National policies and frameworks determine fundamental orientations that have specific implications on both sides of borders. This is associated with processes of inclusion and exclusion, (regional) identities, feelings of belonging and issues concerning a sense of home. Against this background the article provides a theory-driven introduction to central constructs and concepts that gain significance in the cross-border context: border(s) and border demarcations, (spatially related and regional) identities and home. Identification processes are examined and categorised using the example of the Greater Region.

Keywords

Cross-border context – theory – identities – home – Greater Region

1 Einleitung: Erlebnisse im Alltag und wissenschaftliche Fragestellungen

Für viele, gerade Jüngere, ist das Leben in vielfach als „Grenzregionen“ bezeichneten Gegenden innerhalb der Europäischen Union „normal“ geworden und das Überschreiten der Grenzen gehört zum Alltag dazu. Mit dem Schengener Abkommen aus dem Jahr 1985 und der politischen Umsetzung am 26. März 1995 (bspw. Euro-Informationen 2015) geschieht das Überqueren der nationalstaatlichen Grenzen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg vielfach fast unauffällig (dazu auch Wille/Roos in diesem Band). Erlebnisse von Grenzübertritten unter anderem zwischen Deutschland und Frankreich mit Grenzposten, Grenzbeamten und Schlagbaum werden zu verblassenden Erinnerungen. Zunehmend verschwinden die Gebäude der Grenzstationen, werden abgerissen oder zu Wohngebäuden umfunktioniert und nur wer weiß, dass dort jahrzehntelang die Grenze verlief, nimmt diese noch beim Vorbeifahren wahr. Vorübergehende Aufhebungen des Schengener Abkommens, beispielsweise im Zuge des G7-Gipfels in Elmau (Bayern) im Juni 2015 oder erneute Grenzkontrollen im Zuge der „Flüchtlingskrise“, muten dagegen eher merkwürdig an, hat man sich doch an die Überquerung von Staatsgrenzen im Lebensumfeld ohne Personalausweis- oder Passkontrollen gewöhnt. Gleichzeitig sind „Grenzen“ und „Grenzbeziehungen“ zu keinem Zeitpunkt bedeutungslos geworden. Nationalstaatliche Politiken und Rahmungen bestimmen grundlegende Ausrichtungen, die diesseits und jenseits von Grenzen spezifische Implikationen mit sich bringen – in Bezug auf Verkehr und Infrastruktur, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildung und Wissenschaft, Recht und Raumplanung etc. Innerhalb der so bezeichneten „Großregion“ (dazu auch Hartz/Caesar in diesem Band) kann von rund 213.000 grenzüberschreitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ausgegangen werden (IBA 2013), wobei bis heute gerade der öffentliche Personennahverkehr noch nicht ausreichend auf diese Entwicklung abgestimmt ist. Auch Daseinsvorsorge geschieht tendenziell weiterhin staatsbezogen. Auch wenn es immer häufigere Praxis wird, im einen Land zu wohnen und im anderen Land zu arbeiten, so stehen dem doch Hürden in Bezug auf Arbeitsverträge, gesetzliche Regelungen oder Krankenversicherungen im Wege. Auf der einen Seite steht beispielsweise die Gründung des Schengen-Lyzeums in Perl als gemeinsame Schule für die Zusammenarbeit zwischen dem Saarland und Luxemburg (vgl. Pallagst/Hartz in diesem Band), auf der anderen Seite bestehen bis heute Sprachbarrieren, die Kooperationen behindern können. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird zunehmend ermöglicht und auch forciert, wie INTERREG oder Gründungsmög-

lichkeiten von Europäischen Verbünden für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) zeigen, doch unterschiedliche „Planungskulturen“ und Zuständigkeiten sind auch hier bis heute keineswegs irrelevant (vgl. auch Damm sowie Pallagst/Hartz in diesem Band). Darüber hinaus gilt es, den Blick auf (regionale) Identitäten, „Wir“-Gefühle und „Heimat“ zu richten, wenn nach der zukünftigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefragt wird. Mit wem tauschen Menschen sich aus, mit wem verbringen sie die Freizeit, wenn sie beispielsweise in Luxemburg arbeiten, aber in Rheinland-Pfalz wohnen? Wird die Nähe zu Luxemburger(inne)n gesucht oder ergeben sich „ganz einfach“ auch neue Freundschaften mit Rheinland-Pfälzer(inne)n? Was wird als „Heimat“ empfunden, womit identifizieren sich die Menschen?

In den nachfolgenden Ausführungen wird das Ziel verfolgt, eine theoriegeleitete Annäherung an Konstrukte und Konzepte wie „Grenze(n)“, „Identität(en)“ und „Heimat“ vorzunehmen und diese zueinander in Beziehung zu setzen – als Einordnung für den Beitrag von Spellerberg/Schönwald/Engelhardt/Weber sowie weitere Beiträge in diesem Band.

2 Grenze(n) und Grenzziehungen

Trotz Globalisierung, zunehmender Verflechtungen, Marktliberalisierung, Auflösung von Handelsbeschränkungen und Zöllen etc. werden immer noch „Grenzen“ wahrgenommen – sowohl auf politischer Ebene (etwa durch verschiedene Gesetze und Bestimmungen) als auch auf sozialer Ebene (etwa durch Sprachgrenzen oder verschiedene kulturelle Gewohnheiten). Sie sind auf unterschiedlichen Ebenen vielfach institutionell verankert und wirkmächtig. Gleichzeitig sind sie nicht unumstößlich und eindimensional, wie beispielsweise die mehrfache Umdeutung der Grenze zwischen Bayern und Tschechien innerhalb sehr kurzer Zeit zeigt (dazu allgemein u. a. Weber 2013, 2015). Die Geschichte dieser deutsch-tschechischen Nationalstaatsgrenze durchlief während weniger als zwei Jahrzehnten einen Wandel von einer Eisernen-Vorhangs-Grenze über eine EU Außengrenze, durch den Beitritt Tschechiens zur Europäischen Union 2004 hin zu einer EU-Binnengrenze und schließlich einer Schengen-Grenze im Jahr 2007.

Vor dem Hintergrund von Grenzen als „hergestellte“, erzeugte Grenzziehungen entwickelten sich die *Border Studies* als interdisziplinäres Arbeitsfeld, das nunmehr soziale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Prozesse erforscht und Grenzen analysiert. Eine entsprechende sozialkonstruktivistische Perspektive hat sich seit den 1990er Jahren in den Kultur- und Sozialwissenschaften etabliert (vgl. Doll/Gelberg 2014: 18).

Unter dem abstrakten Begriff „Grenze“ (siehe hier auch Beitrag Pallagst/Caesar in diesem Band) wird zunächst davon ausgegangen, dass es sich um eine Linie handelt, die unterschiedliche Gebiete trennt. Dadurch wird eine Unterscheidung der Gebiete hervorgerufen. Eine Grenze kann zudem auf unterschiedlichen Ebenen veranschaulicht werden: Es kann sich um eine territoriale Grenze handeln, die beispielsweise durch Zollkontrollen oder Mauern markiert wird, um eine soziale Grenze, die durch Statussymbole gekennzeichnet wird, oder um eine ästhetische Grenze, die sich wahrnehmen lässt und verschieden konstruiert wird (vgl. Doll/Gelberg 2014: 15). Bös und Zimmer (2006: 162) ordnen die Funktionen territorialer, politischer Grenzen in folgende vier Gruppen:

- Die **Identitätsfunktion** bezieht sich sowohl auf Prozesse der Neu-Konstruktion nationaler Identitäten als auch auf den Erhalt tradierter Identitätsformationen.

- Die **Solidaritätsfunktion** bezieht sich auf Solidarisierungen innerhalb nationalstaatlicher Grenzen (z. B. Wohlfahrtsstaat) und auch auf Solidaritäten, die über Grenzen hinweg bestehen.
- Die institutionelle **Stabilisierungsfunktion** bezeichnet die rechtlichen Rahmenbedingungen, die wohlfahrtsstaatliche Systeme oder Wirtschaftsordnungen stabilisieren bzw. zu ihrer Destabilisierung beitragen, sei es, weil sie entweder überkommen oder zu neu für eine Gesellschaft sind.
- Die externe **Ordnungsfunktion** strukturiert das internationale System, sowohl im Sinne der Begrenzung nationalstaatlicher Machträume als auch im Sinne der Ausweitung solcher Räume über Grenzen hinweg (z. B. mit militärischer Macht).

Gerade in Nationalstaaten (re)produzieren sich tradierte Grenzziehungen, die durch Konstrukte wie nationale Identität, spezifische Wohlfahrts- und Wirtschaftsordnungen stabilisiert werden. Gleichzeitig wird die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats durch Globalisierungsprozesse in Teilen unterlaufen und andere Bezugnahmen wie die Orientierung am Lokalen oder Regionalen – Stichwort Glokalisierung – gewinnen an Bedeutung (dazu bspw. Chilla/Kühne/Weber et al. 2015; Kühne/Meyer 2015; Robertson 1995, 1998). Doch auch hier erfolgen wiederum Grenzziehungen – das „Eigene“ wird vom „Anderen“ abgegrenzt, es erfolgt eine Differenzierung: „Jede Grenzziehung ist ein Akt der Differenzierung, womit die Konstitution von Bedeutung einhergeht, so wie jede Definition auf dem Prinzip der Abgrenzung basiert“ (Doll/Gelberg 2014: 17; dazu allgemein auch Weber 2013: 51 ff.). Das Etablieren, aber auch das Verschieben und „Abschaffen“ von Grenzen kann als konstitutiv für die Herstellung von „Ordnung“ – als Basis, auf die Bezug genommen werden kann – angesehen werden.

Nach Simmel (2006: 21) ist die Grenze „der räumliche Ausdruck jenes einheitlichen Verhältnisses zwischen zwei Nachbarn, für das wir keinen ganz einheitlichen Ausdruck haben und das wir etwa als den Indifferenzzustand von Defensive und Offensive bezeichnen können, als einen Spannungszustand, in dem beides latent ruht, mag es sich nun entwickeln oder nicht“. Der Indifferenzzustand von Defensive und Offensive kennzeichnet heutzutage häufig die sozialen Grenzen. Demnach ist „die Grenze [...] nicht eine räumliche Tatsache mit soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt“ (Simmel 2006: 23). Damit begrenzen sich nicht die Länder, Grundstücke oder Stadtbezirke voneinander, sondern die Einwohner(innen) üben die Wirkung der Grenze aus (vgl. Simmel 1992: 697). Somit können durch soziale Praktiken beispielsweise Grenzen aus einer Bottom-up-Richtung versetzt oder bestätigt werden. Damit werden Grenzen nicht nur von Nationalstaaten geformt, sondern von Bürgerinnen und Bürgern, die Grenzziehungen vornehmen, diese modifizieren oder auch verweigern („Borderwork“ z.B. im Gesundheitsbereich in der EU; Rumford 2006). Um beständig und effektiv zu bleiben, müssen Grenzen reproduziert werden (wozu auch ihre Verletzung zählt), ansonsten würden sie schließlich irrelevant werden und verschwinden.

Michel Foucault gibt ergänzend zu bedenken, dass Grenzen überquerbar sein müssen, um als existent erfasst zu werden. Nur wenn Grenzen auch überquert werden können, werden sie erfahrbar. Grenzen, Grenzziehungen und Grenzüberschreitungen hängen entsprechend eng zusammen. Walter Benjamin bezeichnet die Übergänge später als Schwellen (Benjamin 1991: 1025), also als „Übergangszonen“, in denen sich beständig Aushandlungsprozesse vollziehen. Grenzen werden so zu Interaktionsräumen (Doll/Gelberg 2014: 24). Entsprechend entstehen auch grenzüberschreitende Alltagspraktiken – Praktiken, die grundsätzlich außerhalb eines nationalstaatlichen Grenzkontextes „nor-

mal“ wären, durch diesen allerdings spezifische Bedeutung erhalten oder gerade nur in einem solchen Zusammenhang Sinn machen. Darunter fallen beispielsweise das Einkaufen günstigerer Produkte (wie Kraftstoff, Tabak, Kaffee oder Alkohol) sowie Wohn- und Arbeitsmigration und das Besuchen von Bekannten oder Freund(inn)en (vgl. Wille/Schnuer/Boesen 2014: 339 sowie Wille/ Roos in diesem Band).

Eng verbunden mit der Frage nach Grenzen ist die Auseinandersetzung mit Identitäten und ihren Funktionen in Grenzgebieten.

3 Raumbezogene sowie regionale Identität(en) und Sprache

Identität kann als kontinuierlicher, stets vorläufiger und ergebnisoffener sowie gleichzeitig widersprüchlicher Prozess der Selbstdefinierung bezeichnet werden, der in sozialen Interaktionen geformt wird (vgl. Kmec/Reckinger 2014: 35). Sie kann auch als subjektive Eigenleistung oder Konstruktionsaufgabe gesehen werden (vgl. Reckinger/Wille 2010: 12). In Anlehnung an Judith Butler kann „Identität“ als performativ und inszeniert umschrieben werden; das heißt grundlegend, dass die Vorstellung einer „wirklichen“ Identität, die dauerhaft Stabilität und Halt böte, abgelehnt wird. Wie Grenzen sind auch Identitäten als wandelbar zu verstehen. Sie fußen nicht auf einem fixen „Wesenskern“, sondern werden hergestellt (Butler 2008) – „vollkommene, ganze und endgültig fixierte Identitäten“ kann es demnach nicht geben (Glasze 2013: 80). Gleichzeitig erlangen im Alltag Identitätskonstruktionen vielfach eine so hohe Wirkmächtigkeit, dass sie als gegeben hingenommen und reproduziert werden (Weber 2013: 56). Der Fall der Mauer in Berlin hat z. B. dies- und jenseits der Mauer nicht zu einem veränderten Einkaufsverhalten bei Nahrungsmitteln geführt, auch wenn Geschäfte im anderen Teil der Stadt schneller zu erreichen waren (Scheiner 1999). Auf symbolischer Ebene ist zu erwarten, dass der Konsum und die Teilhabe an Gelegenheiten auf der anderen Seite einer Grenze Ausdruck einer offenen Haltung ist und in modernen Milieus höhere Anerkennung erfährt als in traditionelleren Milieus, vor allem wenn hierfür Zweisprachigkeit gefordert ist.

Neben Versuchen, die eigene Identität zu bestimmen, erfolgen auch Bezugnahmen in „größerem“ Rahmen, auf gemeinschaftliche Zuschreibungen und Zuordnungen, auf „kollektive Identitäten“ (dazu auch Glasze 2013). Das Konzept der kollektiven Identität wird nicht nur von Gruppenzugehörigkeiten bestimmt, sondern eher auch durch den moralischen und durch Gewohnheiten geprägten Rahmen, wodurch sich der Einzelne als Teil eines Kollektivs versteht. Das Kollektiv kann demnach strukturell (z. B. Alter, Gesundheitszustand), sozial (z. B. Familie, Netzwerke, Bildungsstand), alltagskulturell (z. B. Intimität, Normvorstellungen, Konsum- und Lebensstil, Werte), national usw. sein. Wie sich hieran zeigt, erfolgen entsprechende Bezugnahmen nicht exklusiv – Überlappungen können sich ergeben, die sich teilweise auch widersprechen können und von der Bruchstückartigkeit von Identitäten zeugen.

Um „Identität“ zu untersuchen, unterscheidet Brubaker (2007) das Phänomen der Identifizierung bestimmter Personenkategorien nach sozialen Akteuren oder Diskursen, die kognitive Selbstdarstellung oder Selbstidentifikation sowie ein Zusammengehörigkeitsgefühl oder Wir-Gefühl. Identifikation kann demnach auch als Kategorisierung verstanden werden. Das heißt, dass eine individuelle Selbstidentifikation innerhalb einer Gruppe stattfindet, welche durch persönliche Entscheidungen und Sozialisierungen gewählt wurde (vgl. Kmec/Reckinger 2014: 39 f.). Dabei können auch die zur sozialen Identität herangezogenen Gruppen situativ variieren (Tajfel 1982). Somit entstehen Unterschiede zwischen Gruppen, die sich voneinander abgrenzen. Der „Fremde“ wird damit nicht als Teil der Gruppe gesehen, es besteht keine Beziehung zu ihm, er wird als zu-

gleich nah und fern betrachtet. Zwischen den beiden Elementen herrscht jedoch eine Spannung. Da der Fremde nur das Allgemeine mit der Gruppe gemein hat (Mensch zu sein), werden die Aspekte, die der Fremde nicht mit der Gruppe teilt, von der Gruppe besonders herausgestellt. In der Regel wird im Austausch weniger vom Individuum, sondern von der Herkunft des Fremden ausgegangen, die analysiert und typisiert wird (vgl. Simmel 1992: 770). Identität wird folglich gerade und in besonderem Maße auch darüber hergestellt, was das „Eigene“ nicht ist, was also das „Eigene“ vom „Anderen“, vom „Fremden“ abgrenzt. Abgrenzungsprozesse können damit als konstitutiv für die Herstellung von Identitäten angesehen werden (dazu ausführlich u. a. Glasze 2013).

Mit der Globalisierung kommt es zunehmend (in Anlehnung an Giddens (1995)), zu einem *dis-embedding*, einer Ortslosigkeit des Menschen, die dieser „durch ein *re-embedding*, eine Rückverortung, zu kompensieren sucht“ (Kühne 2006: 113). Identität wird räumlich manifestiert, als raumbezogene Identität beziehungsweise, mit Fokus auf die subnationalstaatliche Ebene, als „regionale Identität“. Regionale Identität gestaltet sich als „der regressive Bezug auf das Nahe und Bekannte als verängstigte Reaktion auf die unübersichtlichen Prozesse der Globalisierung, die sich in der permanenten Anwesenheit von Fremden“ widerspiegelt (Häußermann/Roost 2000: 81). Globale und lokale Prozesse schließen sich somit nicht aus, sondern beeinflussen und verändern sich gegenseitig, was Robertson (1995, 1998) mit dem Begriff der Glokalisierung betont.

Raumbezogene Identitäten können unterschiedlich untersucht werden. Zum einen besteht die Möglichkeit, innerhalb verschiedener Personengruppen Identifizierungen mit Räumen, z. B. die Zugehörigkeit zu einer grenzüberschreitenden Region, zu analysieren. Zum anderen können Identifikationen mit Räumen ermittelt werden, indem raumbezogenen Repräsentationen nachgespürt wird. Dass sich Menschen beispielsweise zu einer Grenzregion zugehörig fühlen und sich mit ihr identifizieren können, hängt unter anderem mit der Bindung an den Wohnort und mit Alltagspraktiken zusammen. Insofern ist ein Wohnortwechsel häufig mit Veränderungen von Identitätsaspekten verbunden (vgl. Wille et al. 2014: 340).

Das Verhältnis von Raum- und Identitätskonstruktionen kann erforscht werden, indem Zugehörigkeiten eines Personenkreises zu einer Region, einer Nation, einer Berufsgruppe, einer Familie, einem Geschlecht etc. betrachtet werden. Auf diesen Ebenen werden verschiedene Identitäten hervorgerufen. Dabei wird die Analyse von Identitäten durch zunehmende Differenzierung, Individualisierung, Pluralisierung und Globalisierung der Gesellschaften komplexer, Werte und Bräuche in Bezug auf Identität werden enttraditionalisiert und infrage gestellt. Außerdem haben Individuen nun höhere Gestaltungsfreiheiten, aber auch Verantwortung hinsichtlich ihrer Lebensziele. Den Chancen für neue Lebensweisen stehen Risiken oder das Scheitern durch eine bestimmte Lebensführung gegenüber (vgl. Reckinger/Wille 2010: 11). Da der Wohnort sich im Prozess der Sozialisierung zum Bestandteil der eigenen Identität entwickelt hat, wird diese bei Wohnmigrant(inn)en durch die Auflösung von Routinen und Selbstverständlichkeiten herausgefordert. „Identitäten werden insbesondere in sprachlichen und alltagskulturellen Auseinandersetzungen sowie in räumlichen Repräsentationen und in der Konfrontation zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung gestaltet“ (Reckinger/Wille 2010: 20).

Sprache ist ein weiteres wesentliches Instrument, um Identitäten zu „verstehen“. Die Sprache besitzt neben der kommunikativen Funktion eine sozialsymbolische Funktion, die eng mit der Identität einhergeht. Sprache kennzeichnet auch die Sprecher(innen) und gibt eine Auskunft über die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, z.B. durch Dialekte. „Dialektkontinua sind gekennzeichnet durch zunehmende sprachliche Unterschiede in

ihrer räumlichen Ausdehnung bei gegenseitiger Verstehbarkeit benachbarter Dialekte“ (Sieburg/Weimann 2014: 347). Wenn politische Grenzen einen Sprach- oder Dialekt-raum trennen, können unterschiedliche Sprachgebrauchsräume entstehen. So kann Deutsch versus Französisch zu einer Barriere werden, die Auswirkungen auf unterschiedliche Bereiche haben kann. Sprache wird zur Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt des Nachbarlandes, aber auch der Austausch innerhalb der Wissenschaft wird erschwert, wenn nicht auf Englisch als „Verkehrssprache“ zurückgegriffen wird (dazu auch Weber/Kühne 2016). Ein weiterer Betrachtungsgegenstand ist der Unterschied zwischen der Sprache, die bei Alltagsgesprächen verwendet wird, und jener, die bei konzeptionell-formellen oder medial-schriftlichen Kommunikationssituationen angewandt wird.

4 Heimat

Als ein zentrales Gegenstück zu Entfremdungs- und Individualisierungsprozessen im Zuge der Globalisierung kann „Heimat“ angesehen werden. Sie wird zur Erzählung, im Sinne Lyotards, zum Element einer Sinnstiftung in einer pluralen Welt (dazu Kühne 2006: 113). Konstitutiv für Heimat sind soziale Einbettung, Ausdrucksmöglichkeiten, Teilhabechancen und die positive Identifikation mit den sozial-räumlichen Verhältnissen „vor Ort“. Heimat wird heute einerseits die Rolle eines Stabilitäts- und Identifikationsankers in einer globalisierten Welt zugewiesen, andererseits wird sie auch als Modernitätsbremse gesehen (vgl. Schlink 2000: 22). Zugleich wird auch die These vertreten, durch Individualisierung, erhöhte Mobilität, globale Massenkommunikationsmedien und Internetkontakte trete ein Verlust von Heimatgefühlen ein (Heinze et al. 2006: 8). Dabei wird Heimat zumeist räumlich verortet, wie eine Studie von Kühne/Spellerberg von 2010 gezeigt hat (siehe Tabelle 1), doch ist der Ort noch nicht Heimat. Heimatbewusstsein wird mit Geborgenheit, d. h. der Übereinstimmung von Persönlichkeit und Lebenswelt gleichgesetzt. Der Verlust von Heimatgefühl entsteht z. B. dann, wenn ein Umzug stattfindet, Stadtkerne saniert, Bauernhäuser umgebaut, Siedlungen erweitert werden und auf Wiesen Büsche sprießen. Arbeitsmigration im Grenzregionskontext wirft entsprechend gerade Fragen danach auf, worin nach einem Umzug Heimat gesehen wird. Wird der neue Wohnort zur Heimat, bleibt Heimat der Ort, aus dem die Arbeitsmigrant(inn)en kommen oder ergeben sich plurale Heimatsbezüge? Bis heute ruft der Begriff ambivalente und widersprüchliche Reaktionen hervor, einerseits eine „positive Kraft des Lokalen“, andererseits ein Image des Rückwärtsgewandten.

Wird Heimat räumlich beschrieben, werden die Grenzen des Identitätsraums in gemeinsamen Werten und in der Vorliebe für bestimmte Symbole deutlich, d. h. Dichtung, Essen, Ort und Landschaft, soziale Strukturen, in die jemand hineingewachsen ist (siehe dazu auch der Beitrag von Spellerberg/Schönwald/Engelhardt/Weber in diesem Band). Mithilfe der symbolischen Zuordnung werden auch Grenzen zu Fremden gezogen, indem das Eigene vom Fremden geschieden wird.

Tab. 1: Bedeutungen von Heimat

Heimat ist da, wo ...	Anteil der Antworten in %	Anteil der Befragten in %
ich mich geborgen fühle.	15	77
ich meine Kindheit verbracht habe.	15	76
mein Haus steht, wo ich wohne.	15	76
meine Freunde sind.	14	74
meine Sprache / mein Dialekt gesprochen wird.	11	59
meine vertraute Landschaft ist.	11	58
Leute leben, die so denken und fühlen wie ich.	9	45
Bräuche gelten, die mir vertraut sind.	7	38
-nach ich ein Gefühl von Sehnsucht habe	3	16
ein idealer Ort ist, den es nicht gibt.	1	5
Gesamt	100% n=6205	n=1185

Quelle: Kühne/Spellerberg 2010; Datenbasis: Kühne und Spellerberg, postalische Erhebung im Saarland 2007

5 Identität(en) in Grenzregionen: Das Beispiel der Großregion

Mit den bisherigen Ausführungen zu Grenzen, Identitätskonstruktionen, raumbezogenen Identitäten und Heimat ergeben sich bereits verschiedene Hinweise im Hinblick auf die Frage, wie Identität in Grenzregionenkontexten beleuchtet werden kann. Im Folgenden wird auf die Großregion fokussiert (dazu auch der Beitrag von Hartz/Caesar in diesem Band) und nach deren Identitätsbezugnahmen gefragt.

Ungeklärt ist, inwiefern es überhaupt möglich ist, eine großregionale Identität oder ein Bewusstsein für die kulturelle Zusammengehörigkeit zu bilden und welche Auswirkungen dies auf das Handeln von Akteuren hätte (Wille/Hesse 2014; Weichhart/Weiske/Werlen 2006). Der Untersuchungsraum „Großregion“ verfügt über einige Merkmale, die ihn zur Erforschung von Identitäten und Stereotypen besonders interessant machen: Es handelt sich um ein Gebiet, dessen innere und äußere territoriale Abgrenzung seit jeher von einer „variablen Geometrie“ (Schulz 1998) gekennzeichnet ist. Brücher (1989: 526) zufolge ist der SaarLorLux-Raum der Raum Westeuropas mit den labilsten politischen Grenzen der vergangenen 200 Jahre. Zugleich umfasst die Großregion mit ihren über elf Millionen Einwohnern auf mehr als 65.000 km² ein vergleichsweise großes Gebiet (IBA 2010: 7). Des Weiteren zeichnet sich die Großregion in vielerlei Hinsicht durch eine ausgesprochene Heterogenität aus. Mit Deutsch, Französisch und

Luxemburgisch werden drei Sprachen gesprochen. In den Teilregionen, die zu vier verschiedenen Nationalstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg) gehören, bestehen Differenzen in administrativen und rechtlichen Belangen. Die einzelnen Partner haben unterschiedliche Handlungskompetenzen, außerdem bestehen merkliche wirtschaftliche Unterschiede. Die Kooperation im grenzüberschreitenden Gebiet der Großregion ist vergleichsweise stark. Der seit 1995 jährlich zusammenkommende „Gipfel der Großregion“ etwa, der sich aus den ranghöchsten Vertretern der einzelnen Teilregionen zusammensetzt, das gemeinsame „Raumentwicklungskonzept SaarLorLux+“, der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) oder der Kulturraum Großregion zeugen von dem starken Vernetzungsgrad.

Wie bereits dargelegt, werden Grenzen zunehmend als Konstrukte und somit nicht als starr und unveränderlich empfunden und wissenschaftlich betrachtet. Das Soziale, etwa gemeinsame Interessen, Sprache, Symbole oder auch die Idee eines gemeinsamen Mehrwertes einer Kooperation, hat sich als bedeutender identitätsstiftender Faktor erwiesen, der sich auch ohne spezifischen Raumbezug bilden kann. „Konservative“, an einen gemeinsamen Ursprung anknüpfende Konzepte von Heimat und regionaler Identität, wie etwa Alteingesessenheit, gemeinsame Herkunft und Geschichte, sind in aktuellen Identitätskonstruktionen nicht mehr länger einzig ausschlaggebend. Im internationalen wissenschaftlichen Diskurs sei hier beispielsweise auf Paasi (z. B. 1996), Rumford (z. B. 2006) und Newman (z. B. 2006) verwiesen, die seit den 1990er Jahren die Grenzraumforschung und den Diskurs über regionale Identitäten entscheidend vorangetrieben und geprägt haben.

Die Ermittlung qualitativer großregionaler Identitätstypen (vgl. Tabelle 2; dazu ausführlich Schönwald 2012, 2015), die jeweils als Subidentitäten zu verstehen sind, deutet auf eine veränderte Identitätskonstruktion in Grenzregionen im Sinne einer Hinwendung zu „Sowohl-als-auch“-Identitäten (Beck 2004) hin. Klassische Identitätsbezüge, wie etwa nationale Identitäten, sind weiterhin von Bedeutung, werden jedoch in verschiedenen Kontexten immer wieder von anderen Bezügen abgelöst. Eine Besonderheit bildet der Identitätstyp 1: Die „territoriale großregionale Identität“, bei der – ähnlich einer nationalen Identität – die raumbezogene Kategorie „Großregion“ als Identifizierungsmerkmal überwiegend aktiviert ist, besteht in den Köpfen der Befragten als (unerreichbarer) Idealfall einer großregionalen Identität, wird jedoch nicht gelebt. Moderne „Entweder-oder-Konzepte“ sind somit häufig Grundlage eines öffentlichen Identitätsdiskurses, nicht jedoch maßgeblich für heutige alltägliche Identitätsbildungsprozesse. Die Typen 2, 3 und 4 sind besonders in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen zu vermuten: Sie werden durch das Gefühl des individuellen Mehrwerts, der durch die Grenzlage entsteht, bestimmt, sowie durch die Gemeinsamkeit der Grenzlage selbst und durch die Rolle als potenzielle Modellregion für Europa. Die Identitätstypen 5, 6, 7 und 8 sind hingegen keineswegs nur in Grenzräumen zu finden, sie zeigen dort jedoch eine spezifische Ausprägung.

Tab. 2: Identitätstypen in der Großregion

	Typ	Merkmal
1	Territoriale großregionale Identität	Selbstkonzept: Großregion-Bewohner, Kategorie „Großregion“ meistens salient
2	Mehrwert-Identität	Mehrwert der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Motivation
3	Subidentität europäischer Identität	Großregion keine eigene Kategorie, sondern ein „Modell für Europa“
4	Grenzregionale Identität	Alltägliche Grenzerfahrung in Gegenwart und Vergangenheit erzeugt Zusammengehörigkeitsgefühl
5	Kulturelle Identität	Kulturelle Gemeinsamkeiten im Vordergrund, Sprache
6	Werte-Identität	Frieden, Toleranz, Freiheit
7	Transnationale Identität	Pluri-lokale, dauerhaft strukturierte Beziehungen über Nationalstaaten hinweg, wobei Nationalstaaten nicht an Bedeutung verlieren (Pries 2002)
8	Kosmopolitische Identität	Andersheit wird anerkannt und es wird keine Hierarchisierung von Unterschieden vorgenommen, vielmehr werden diese wertgeschätzt (Beck 2006)

Quelle: Schönwald 2012: Identitätstypen der Großregion. Datenbasis: Empirische Erhebung in der Großregion in den Jahren 2009 und 2010 (29 Akteure wurden qualitativ befragt)

Der physischen Abgrenzung des Konstruktes „Großregion“ kommt bei den großregionalen Identitätstypen keine entscheidende Bedeutung zu. Lediglich bei Identitätstyp 4 „Grenzregionale Identität“ erscheint der physische Raum konstitutiv, da die Grenznähe des Wohnortes im Vordergrund steht. Jedoch zeigten geführte Interviews (siehe ausführlich Schönwald 2012), dass auch in diesem Fall die physische Abgrenzung nicht starr, sondern vielmehr als subjektiv und situativ bezeichnet werden kann. Denn die Befragten agieren nicht nur in den offiziellen Grenzen des politischen Konstruktes Großregion, sondern definieren die Großregion vielfach kontextbezogen größer oder kleiner.

Bei der grenzregionalen Identität ist die Grenze das identitätsstiftende Merkmal. Das Zusammengehörigkeitsgefühl gründet sich auf die alltägliche vergangene und gegenwärtige Grenzerfahrung mitsamt den dadurch entstehenden Vor- und Nachteilen. Großregionale Identität durch Abgrenzung nach außen zu erzeugen, erscheint kaum möglich, da von innerer Homogenität, die zur Abgrenzung nach außen förderlich wäre, in der Großregion keine Rede sein kann. Ein großregionales Bewusstsein benötigt keine innere Homogenität, es basiert sogar auf Differenz. Die Studie von Schönwald (2012) ergibt, dass die Heterogenität (und auch die Inszenierung dieser Vielfalt) teilweise als Alleinstellungsmerkmal gesehen wird und in diesem Sinne als eine Art der Abgrenzung nach außen dient.

6 Fazit

Wie unsere theorieorientierten Ausführungen verdeutlicht haben, stehen „Grenze(n)“ und „Identität(en)“ in enger Verbindung zueinander. Identitätskonstruktionen haben neben Selbstzuschreibungen und Selbstdefinitionen auch immer mit Abgrenzung und Grenzziehungen zu tun. Im „grenzüberschreitenden“ Kontext entlang nationalstaatlicher Grenzen wird dies besonders manifest. Einerseits verwischen hier Grenzen; Grenzübertritte sind zwischen Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Belgien „normal“ geworden. Luxemburger(innen) wohnen in Deutschland, arbeiten aber im „Heimatland“. Deutsche zieht es zum Tanken oder Arbeiten nach Luxemburg. Wohnen und Arbeiten in unterschiedlichen Ländern gehört für viele Bewohner(innen) der Großregion zum Alltag dazu. Andererseits bestehen auch „Grenzen“ fort: Grenzen in den Köpfen, Vorurteile, Grenzen aufgrund von Sprachbarrieren, Grenzen aufgrund administrativer Hindernisse, unterschiedliche „Planungskulturen“. Mit der Globalisierung sind noch einmal mehr „eindeutige“ Zuordnungen und Identitätsbestimmungen ins Wanken geraten, doch sind sie im Lebensalltag keineswegs irrelevant geworden. Umso eher wird „Heimat“ zu einem Anker, der in „grenzregionalen“ Kontexten eine spezifische Aufladung erfährt. Mit diesen unterschiedlichen Facetten und Spielarten sind Lebenswelten in Grenzregionen sowie grenzüberschreitende Kooperationen in der Praxis tagtäglich konfrontiert, wovon auch die Beiträge dieses Sammelbandes zeugen.

Literatur

- Beck, U. (2004): Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden. Frankfurt am Main.
- Beck, U. (2006): „Wer die nationale Karte zieht, verliert“. Interview mit dem Goethe-Institut. <http://www.goethe.de/ins/hu/bud/kul/mag/ges/spa/de1767656.htm> (27.05.2015).
- Benjamin, W. (1991): Das Passagenwerk. Gesammelte Schriften, Band 5. Frankfurt am Main.
- Bös, M.; Zimmer, K. (2006): Wenn Grenzen wandern: Zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas. In: Eigmüller, M.; Vobruba, G. (Hrsg.): Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes. Wiesbaden, 157-184.
- Brubaker, R. (2007): Ethnizität ohne Gruppen. Hamburg.
- Brücher, W. (1989): Saar-Lor-Lux: Grenzregion, Peripherie oder Mitte der Europäischen Gemeinschaft? In: Geographische Rundschau 41 (10), 526-529.
- Butler, J. (2008): Bodily Inscriptions, Performative Subversions. In: Salih, S. (ed.): The Judith Butler Reader. Oxford, 90-118.
- Chilla, T.; Kühne, O.; Weber, F.; Weber, F. (2015): ‚Neopragmatische‘ Argumente zur Vereinbarkeit von konzeptioneller Diskussion und Praxis der Regionalentwicklung. In: Kühne, O.; Weber, F. (Hrsg.): Bausteine der Regionalentwicklung. Wiesbaden, 13-24.
- Euro-Informationen (Hrsg.) (2015): Schengener Abkommen. <http://www.eu-info.de/europa/schengener-abkommen/> (27.05.2015).
- Doll, M.; Gelberg, J. M. (2014): Theoretische und methodische Annäherungen an Grenzen, Räume und Identitäten. Einsetzung, Überschreitung und Ausdehnung von Grenzen. In: Wille, C. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken, Medien, Subjekte. Bielefeld, 15-23.
- Giddens, A. (1995): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt am Main.
- Glasze, G. (2013): Politische Räume. Die diskursive Konstitution eines „geokulturellen“ Raums – die Frankophonie. Bielefeld.
- Häußermann, H.; Roost, F. (2000): Globalisierung. Global City. In: Häußermann, H. (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen, 79-91.

- Heinze, M.; Quadflieg, D.; Bührig, M. (2006) (Hrsg.): Utopie Heimat. Psychiatrische und kulturphilosophische Zugänge. Berlin.
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2010): Atlas zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Großregion. Trier/Westpfalz-Wallonien: Schriftenreihe der Regionalkommission SaarLorLux. Band 18.
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2013): Die Grenzgängerströme der Großregion.
<http://www.iba-oie.eu/Home.50.0.html> (27.05.2015).
- Kmec, S.; Reckinger, R. (2014): Theoretische und methodische Annäherungen an Grenzen, Räume und Identitäten. Identifikations- und Identifizierungsprozesse. In: Wille, C. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken, Medien, Subjekte. Bielefeld, 35-42.
- Kühne, O. (2006): Landschaft in der Postmoderne. Das Beispiel des Saarlandes. Wiesbaden.
- Kühne, O.; Spellerberg, A. (2010): Heimat in Zeiten erhöhter Flexibilitätsanforderungen. Empirische Studien im Saarland. Wiesbaden.
- Kühne, O.; Meyer, W. (2015): Gerechte Grenzen? Zur territorialen Steuerung von Nachhaltigkeit. In: Kühne, O.; Weber, F. (Hrsg.): Bausteine der Regionalentwicklung: 25-40. Wiesbaden.
- Newman, D. (2006): Borders and Bordering. Towards an Interdisciplinary Dialogue. In: European Journal of Social Theory 9 (2):171-186.
- Paasi, A. (1996): Territories, Boundaries and Consciousness. Chichester: Wiley.
- Pries, L. (2002): Transnationalisierung der sozialen Welt?
http://134.147.141.194/pdf/publ-2002_lp_transdsozwelt.pdf (27.05.2015).
- Reckinger, R.; Wille, C. (2010): Identitätskonstruktionen erforschen. In: IPSE – Identités Politiques Sociétés Espaces (Hrsg.): Doing Identity in Luxemburg: Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus. Bielefeld, 11-36.
- Robertson, R. (1995): Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. In: Featherstone, M.; Lash, S.; Robertson, R. (eds.): Global modernities. London/Thousand Oaks/New Delhi, 25-44.
- Robertson, R. (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main, 192-220.
- Rumford, C. (2006): Borders and rebordering. In: Delanty, G. (ed.): Europe and Asia Beyond East and West: Towards a New Cosmopolitanism. London.
- Scheiner, J. (1999): Die Mauer in den Köpfen – und in den Füßen? Wahrnehmungs- und Aktionsraummuster im vereinten Berlin. Berlin.
- Schlink, B. (2000): Heimat als Utopie. Frankfurt.
- Schönwald, A. (2012): Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das Beispiel der Großregion. Wiesbaden.
- Schönwald, A. (2015): Die Großregion: Raum- und Identitätskonstruktionen einer Grenzregion. In: Kühne, O.; Weber, F. (Hrsg.): Bausteine der Regionalentwicklung. Wiesbaden, 195-204.
- Schulz, C. (1998): Interkommunale Zusammenarbeit im Saar-Lor-Lux-Raum. Staatsgrenzenüberschreitende lokale Integrationsprozesse. Saarbrücker Geographische Arbeiten, Band 45. Saarbrücken.
- Sieburg, H.; Weimann, B. (2014): Sprachliche Identifizierungen im luxemburgisch-deutschen Grenzraum. In: Wille, C. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken, Medien, Subjekte. Bielefeld, 346-362.
- Simmel, G. (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Frankfurt am Main.
- Simmel, G. (2006): Der Raum und die räumlichen Ordnungen der Gesellschaft. In: Eig Müller, M.; Vobruba, G. (Hrsg.): Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes. Wiesbaden, 15-23.
- Tajfel, H. (1982): Social identity and intergroup relations. Cambridge.

- Weber, F. (2013): Soziale Stadt – Politique de la Ville – Politische Logiken. (Re-)Produktion kultureller Differenzierungen in quartiersbezogenen Stadtpolitiken in Deutschland und Frankreich. Wiesbaden.
- Weber, F. (2015): Diskurs – Macht – Landschaft. Potenziale der Diskurs- und Hegemonietheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe für die Landschaftsforschung. In: Kost, S.; Schönwald, A. (Hrsg.): Landschaftswandel – Wandel von Machtstrukturen. Wiesbaden, 97-112.
- Weber, F.; Kühne, O. (Hrsg.) (2016): Fraktale Metropolen. Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Wiesbaden.
- Weichhart, P.; Weiske, C.; Werlen, B. (2006): Place Identity und Images. Das Beispiel Eisenhüttenstadt. Wien.
- Wille, C.; Hesse, M. (2014): Theoretische und methodische Annäherungen an Grenzen, Räume und Identitäten. Räume: Zugänge und Untersuchungsperspektiven. In: Wille, C. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken, Medien, Subjekte. Bielefeld, 24-34.
- Wille, C.; Schnuer, G.; Boesen, E. (2014): Beyond Luxembourg. Raum- und Identitätskonstruktionen im Kontext grenzüberschreitender Wohnmigration. In: Wille, C. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken, Medien, Subjekte. Bielefeld, 333-346.

Autoren

Dr. **Antje Schönwald** (*1983), Ottweiler. Sie studierte Europäische Ethnologie/Kulturwissenschaft, Friedens- und Konfliktforschung und Spanisch an der Philipps-Universität Marburg und an der Universidad de Extremadura in Cáceres (Spanien). Sie promovierte an der Universität des Saarlandes zu Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Seit 2016 arbeitet sie als Ressortleiterin für „Nachhaltige Entwicklung“ in der Europäischen Akademie Otzenhausen. Forschungsschwerpunkte: Identitäten, Grenzen, Landschaften, Demografischer Wandel.

Prof. Dr. **Annette Spellerberg** (*1960), Kaiserslautern, Studium der Soziologie an der FU Berlin, promovierte 1995 zur sozialen Differenzierung durch Lebensstile und Lebensqualität in West- und Ostdeutschland. 1990 bis 1995 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin. Dem Projekt „Lebensstile, Wohnbedürfnisse und Mobilitätsbereitschaft“ an der FU Berlin und dem WZB (1996–1998) folgte ein Forschungsaufenthalt in Stanford (USA) und ein Habilitationsstipendium der DFG. 2001–2002 war sie wissenschaftliche Assistentin an der Universität Bamberg. Seit 2002 leitet sie das Fachgebiet Stadtsoziologie im Studiengang Raumplanung der TU Kaiserslautern, zunächst als Juniorprofessorin und seit 2008 als Professorin. Die Arbeitsschwerpunkte liegen auf der Wohnsoziologie, der sozialräumlichen Ungleichheit und der empirischen Sozialforschung städtischer Lebensverhältnisse.

Dr. **Florian Weber** (*1983), Neustadt/Weinstraße. Er studierte Geographie, BWL, Soziologie und Publizistik an der Universität Mainz und promovierte an der Universität Erlangen-Nürnberg zu einem Vergleich deutsch-französischer Stadtpolitiken aus diskurstheoretischer Perspektive. Derzeit ist er als Akademischer Rat an der Eberhard Karls Universität Tübingen tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Diskurs- und Landschaftsforschung, erneuerbare Energien sowie Stadtpolitiken im internationalen Vergleich.

Annette Spellerberg, Antje Schönwald, Katharina Engelhardt, Florian Weber

Leben in Grenzregionen – „Wo kämen wir denn da hin?“

Gliederung

- 1 Einleitung: Wahrnehmung der Grenze in „Zwillingsdörfern“
- 2 Methode
 - 2.1 Durchführung der schriftlichen Befragung
 - 2.2 Qualitative Interviews
- 3 Ergebnisse
 - 3.1 Sozialstruktureller Hintergrund der Befragten
 - 3.2 Die Besonderheit des Wohnortes
 - 3.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
 - 3.4 Vor- und Nachteile der Grenzregion
 - 3.5 Aktivitäten in der Grenzregion
 - 3.6 Heimat und regionale Identität
- 4 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Wie lebt es sich in einer Grenzregion? Dieser Artikel möchte eine Antwort darauf geben und stützt sich auf eine empirische Erhebung in vier Zwillingsorten der „Großregion“. Die Ergebnisse, basierend auf einer postalischen Befragung in den Zwillingsgemeinden sowie auf Face-to-Face-Interviews, zeigen, dass aufgrund der Grenzlage verschiedene finanzielle und praktische Vorteile auf beiden Seiten gesehen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden wird vorwiegend als recht positiv beschrieben. Hinsichtlich identifikatorischer Prozesse besteht sowohl ein Zugehörigkeitsgefühl zum Nationalstaat als auch zur (grenzüberschreitenden) Region, wobei sich Unterschiede zwischen den Befragten in den einzelnen Ländern zeigen. Geht es um die Bedeutung der Grenze, so ist der allgemeine Konsens, dass sie kaum mehr wahrnehmbar und das Leben seit ihrem Wegfall komfortabler geworden ist und Vorteile bietet. Gleichzeitig werden verschiedene Herausforderungen gesehen – Aufgaben für die kommenden Jahre.

Schlüsselwörter

Grenzregion – Zwillingsgemeinden – grenzüberschreitende Kooperation – Heimat – quantitative und qualitative Forschung

Life in border regions – “Where would we end up?”

Abstract

What is life in a border region like? This article aims to answer this question, drawing on empirical research in four twin-villages of the Greater Region. The findings, based on a postal survey in the twin municipalities and face-to-face interviews, show that both sides see the border situation as bringing financial and practical advantages. The cooperation between the municipalities is mostly described very positively. In terms of identity-related processes, feelings of belonging to both the nation state and the (cross-border) region exist, although there are differences here between those surveyed in the different countries. In terms of the importance of the border, there is general agreement that it is scarcely noticed anymore, and that since its disappearance life has become more convenient and has benefited. Various challenges are also seen – tasks for the coming years.

Keywords

Border region – twin municipalities – cross-border cooperation – home – quantitative and qualitative research

1 Einleitung: Wahrnehmung der Grenze in „Zwillingsdörfern“

Die Grenzregion zwischen Luxemburg, Frankreich und Deutschland sowie den benachbarten Staaten (siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band) ist durch historisch wechselnde Grenzverläufe gekennzeichnet, was zur Folge hatte, dass die Bevölkerung in diesem Raum je nach geschichtlicher Epoche unterschiedlichen Nationen angehörte. Dieser Beitrag greift Fragen nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich der regionalen Bindungen, des Heimatbewusstseins sowie regionalen Identitäten in der grenzüberschreitenden Kooperation auf (zum theorieorientierten Hintergrund siehe Beitrag Schönwald/Spellerberg/Weber in diesem Band). Hierzu wurden in vier „Zwillingsorten“ – also direkt einander gegenüberliegenden Gemeinden dies- und jenseits nationalstaatlicher Grenzen – an den Grenzen Saarland/Lorraine und Rheinland-Pfalz/Luxemburg Befragungen zum Thema „Heimat und Wahrnehmung der Grenzlage“ durchgeführt. Neben einer teilstandardisierten Vollerhebung in den ausgewählten Orten kamen mündliche Interviews zum Einsatz.

In diesem empirisch orientierten Beitrag greifen wir die in der Einführung zu diesem Kapitel (siehe Beitrag Schönwald/Spellerberg/Weber in diesem Band) aufgeworfenen Fragestellungen, die sich auf die Zukunftsfähigkeit von Grenzregionen im Hinblick auf tagtägliche Grenzziehungen, Heimatgefühl und Identifikation beziehen, auf. Die Äußerung „Wo kämen wir denn da hin?“ ist ein Zitat einer Frau an der deutsch-französischen Grenze aus dem Jahr 1982 – als Antwort auf die Frage, was sich ändern würde, wenn Europa als ein Gebiet ohne Grenzkontrollen käme (vgl. Schilling, o. J.). Der Film „Grenzfall Leidingen“ von Alfred Gulden aus dem Jahr 1983, dem dieses Zitat entstammt, ging einer Studie im saarländisch-lothringischen Grenzraum aus dem Jahr 1984 (ebenda) voraus. Damals – vor etwa 30 Jahren – wurden verschiedene Aspekte der Alltagswelt im Grenzgebiet untersucht. Der Ausspruch „Wo kämen wir denn da hin?“ spiegelt die Zukunftsangst vor einem zusammenwachsenden Europa und einer Schwächung der innereuropäischen Grenze wider. Dieses Zitat wurde in unserer Erhebung aufgegriffen und gefragt, wo wir denn hingekommen sind, wie sich die Alltagswelt im Grenzraum heute gestaltet und welche Zukunftsvorstellungen (Wünsche und Sorgen) Mitte der 2010er Jahre für die

Grenzregion bestehen. Neben diesen Fragen zu Alltag und Zukunftsvorstellungen im Grenzraum wurden auch einige eher allgemeine Fragen zu Identitäts- und Heimatkonstruktionen in den Fragebogen aufgenommen, um die Ergebnisse mit früheren Studien vergleichen zu können. Die Studie ist damit in den Kontext von sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu räumlichen Identitäten einzuordnen (Sievers 2014; Weichhart/Weiske/Werlen 2006), die sich teilweise auch auf den hier betrachteten Raum beziehen (Kühne/Spellerberg 2010; Schönwald 2012, 2015; Wille 2012; siehe Beitrag Wille/Roos in diesem Band).

Die empirischen Erhebungen fanden vor den großen Wanderungsbewegungen von Flüchtlingen – bzw. parallel dazu – im März/April 2015 statt, die ein paar Monate später zur teilweisen Wiedereinführung von Grenzkontrollen führten. Die Grenze dürfte zwischenzeitlich stärker in das Bewusstsein gerückt sein als dies zum Befragungszeitpunkt der Fall war (siehe auch Beitrag Pallagst/Caesar in diesem Band). Im Vordergrund der Untersuchung standen folgende Forschungsfragen:

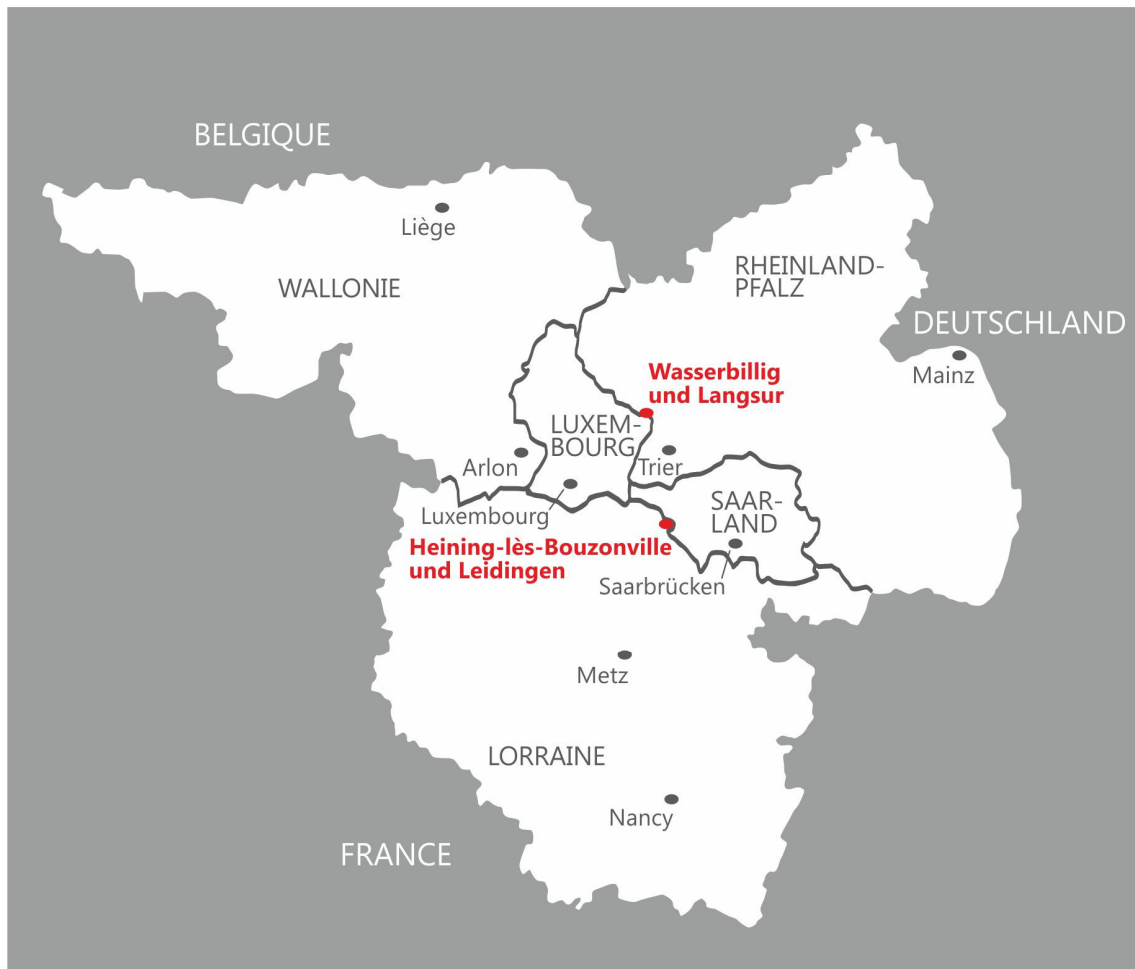
- Welche Rolle spielen nationalstaatliche Grenzen im Alltag?
- Welchen räumlichen Umgriff nennen die Befragten im Hinblick auf Heimat und regionale Identifikation?
- Unterscheiden sich wahrgenommene Zugehörigkeiten in den Zwillingsorten?
- Schafft das Leben in einer Grenzregion neue Formen einer regionalen Identität?
- Nutzen die Einwohner(innen) der Zwillingsgemeinden die Infrastruktur und Angebote der jeweiligen anderen Gemeinde oder gibt es eine symbolische Grenze?
- Führt ein starkes Heimatgefühl dazu, die Gemeinde bzw. Region auf der anderen Grenzseite auszugrenzen?
- Ist die Grenzregion ein besonderer Ort für soziales Handeln und soziale Bindungen?

Die Erhebung fand in folgenden Zwillingsdörfern statt: Wasserbillig (Luxemburg) und Langsur (Rheinland-Pfalz) sowie Heining-lès-Bouzonville (Lothringen) und Leidingen (Saarland) (vgl. Abb. 1). Grund für die Auswahl dieser Untersuchungsorte war auch die Unterschiedlichkeit der beiden Grenzräume: Mit Wasserbillig und Langsur wurden zwei gegenüberliegende Orte gewählt, die in einer prosperierenden Region liegen, Heining-lès-Bouzonville und Leidingen sind stärker von Schrumpfung und Bevölkerungsalterung betroffen. Wasserbillig/Langsur erschien auch deshalb ein geeigneter Untersuchungsraum zu sein, weil in einer vorangegangenen Studie (Schönwald 2012) ein Akteur aus Langsur von aktuellen Spannungen und Chancen der Kooperation zwischen Wasserbillig und Langsur berichtete. Heining-lès-Bouzonville/Leidingen zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass der kleine Ort Leidingen selbst ein eigener Grenzort ist: ein Teil liegt auf französischem, ein Teil auf deutschem Staatsgebiet.

Wasserbillig ist ein Ort in Luxemburg mit ca. 2.300 Einwohner(inne)n. Der Ort verfügt über einen Anschluss an den Bahnverkehr. Zudem gibt es mehrere Supermärkte und Discounter sowie Boutiquen und andere Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Wasserbillig liegt an der Mosel sowie der Sauer (franz. Sûre), durch die der Ort auch von seinem in Deutschland liegenden Nachbarort Langsur getrennt ist (Commune de Mertert 2015). Langsur hat ca. 1.635 Einwohner(innen) und verfügt nur über wenige Geschäfte für den täglichen Bedarf. Zur Gemeinde Langsur gehören auch die Ortsteile Metzdorf und Mesenich. Einen Bahnhof hat Langsur nicht (Ortsgemeinde Langsur 2015). Heining-lès-Bouzonville liegt in Frankreich und hat etwa 500 Einwohner(innen), Leidingen liegt teil-

weise auf deutschem, teilweise auf französischem Boden. Der kleine Ort hat knapp 200 Einwohner(innen). Beide Orte grenzen direkt an die Staatsgrenze an. In Leidingen gibt es keinen Lebensmittelmarkt oder Bäcker. Heining-lès-Bouzonville ist fußläufig von Leidingen aus zu erreichen.

Abb.1: Geographische Lage der Erhebungsorte



Quelle: Darstellung des Fachgebietes Stadtsoziologie (Tim Weber) auf Basis des Jahresberichtes der Universität der Großregion (Juni 2014 bis Mai 2015)

2 Methode

Die Durchführung der Untersuchung in den beiden Zwillingsdörfern erfolgte mit einem Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung. Die quantitative Studie erfolgte in einem ersten Schritt. In einem zweiten Schritt wurden qualitative Interviews mit einzelnen Teilnehmer(inne)n der standardisierten Umfrage geführt, auch mit dem Ziel, auffällige Ergebnisse der quantitativen Befragung vertiefen und diskutieren zu können.

2.1 Durchführung der schriftlichen Befragung

Zehn Tage vor Beginn der Umfrage im März 2015 wurden die Ortsvorsteher der jeweiligen Gemeinde in einem persönlichen Anschreiben über die Erhebung informiert und gebeten, die beigefügten Aushänge mit Informationen über die anstehende Umfrage zur

Kenntnisnahme für die Bürger(innen) im Ort auszuhängen. Die Haushalte erhielten neben dem siebenseitigen Fragebogen ein Anschreiben, ein Kontaktformular mit Einverständniserklärung für eine weiterführende mündliche Befragung (bei Zustimmung mit der Bitte um Rücksendung mit Kontaktdaten) sowie einen frankierten Rückumschlag.

Die Verteilung der Fragebögen fand auf zwei Wegen statt. In drei von vier Orten (Leidingen, Heining-lès-Bouzonville, Wasserbillig) verteilte eine studentische Hilfskraft die Fragebögen direkt an alle Haushalte, die einen namentlich beschrifteten Briefkasten hatten. In Briefkästen mit Firmennamen wurden keine Fragebögen eingeworfen. Außerdem wurden Aushänge im Einzelhandel (sofern vorhanden) vor Ort angebracht. In Langsur wurden die Fragebögen als Beilage des „Trierischen Volksfreundes“ verteilt. Bei Nichtabonnenten der Zeitung wurden die Fragebögen separat durch den Zusteller eingeworfen. Auf diese Weise wurde versucht, eine Vollerhebung zu realisieren. Die Fragebögen wurden an zwei aufeinanderfolgenden Tagen verteilt: In Wasserbillig am 10. März 2015 an 1.060 Haushalte, am 11. März 2015 an 85 Haushalte in Leidingen sowie an 129 Haushalte in Heining-lès-Bouzonville. Am selben Tag erhielten die 640 Haushalte in Langsur die Fragebögen als Beilage des Trierischen Volksfreundes. Insgesamt wurden 1.914 Fragebögen verteilt.

Nach drei Wochen wurden die Gemeindebewohner(innen) nochmals über Aushänge im Ort an die Umfrage erinnert und um Teilnahme gebeten. Auf Initiative einer Journalistin erschien in der Erhebungsphase zudem ein kleiner Artikel über die Umfrage im Lokalteil der Tageszeitung „Luxemburger Wort“.

In einem Zeitraum von sieben Wochen wurde ein Rücklauf von im Durchschnitt leider nur 13 % (n=253) erzielt, der nach Orten wie folgt differiert: Den höchsten Rücklauf gab es in Langsur (n=123, 19 %) und in Leidingen (n=15, 18 %). Der Rücklauf in den nicht-deutschen Orten Wasserbillig (n=105, 10 %) und Heining-lès-Bouzonville (n=10, 8 %) lag noch darunter. Dort war offensichtlich die Bereitschaft zur Teilnahme an einer deutschen Studie nicht sehr stark ausgeprägt. Möglicherweise hätte eine mündliche Ansprache, z. B. auf einem Fest oder bei einer anderen Zusammenkunft der Dorfbewohner(innen) zu einem besseren Resultat geführt.

2.2 Qualitative Interviews

Zu einer weiterführenden, vertiefenden Befragung in Form eines persönlichen Interviews haben sich 57 Personen (23 % des Rücklaufs) bereit erklärt. In Langsur und Wasserbillig wurden im September 2015 jeweils vier Interviews realisiert. Von den zwei Frauen und sechs Männern ist eine Person berufstätig, die restlichen Teilnehmer(innen) sind Rentner(innen). Bezüglich der Staatsbürgerschaft sind vier Deutsche und vier Luxemburger(innen) vertreten (Interviewpartner sind mit dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens im Ergebnisteil gekennzeichnet).

In Leidingen und Heining wurden im Juni 2015 jeweils zwei Personen qualitativ interviewt. Es handelte sich dabei im deutschen Leidingen um eine Französin (Frau B), die schon immer in dieser Grenzregion lebt, wenn auch früher auf französischer Seite, und eine Deutsche (Frau A), die als Erwachsene aus einem anderen saarländischen Ort in die Grenzregion gezogen ist. Im französischen Heining war die Auswahl ähnlich: ein Interviewpartner, ein Deutscher (Herr D), war als Erwachsener in die Grenzregion gezogen, der andere Interviewpartner (Herr C) stammt aus dem Grenzdorf.

Es wurde ein Leitfaden mit biographischen Elementen entwickelt, bei dem den Interviewpartner(inne)n ausreichend Möglichkeit für freies Erzählen gegeben wurde (Küh-

ne/Schönwald 2015). Der Leitfaden umfasste folgende Themen: Biographie der Person, Bedeutung der Grenze im Zeitverlauf bis in die Zukunft, das Leben in der Grenzregion im Zeitverlauf bis heute, Bedeutung von Heimat sowie die Bewertung der Großregion.

Die Interviews wurden aufgezeichnet, sodass sie vollständig transkribiert werden konnten. Die Auswertung folgte der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring, nach der einer inhaltsanalytischen Zusammenfassung eine Codierung und eine Kategorienbildung folgt. Die Vorgehensweise ist demnach als induktiv zu bezeichnen, da die Kategorien direkt aus dem Material entstehen. Um passende Kategorien hinsichtlich des Forschungsinteresses zu finden, war es vorab nötig, Selektionskriterien anhand der Themen des Leitfadens zu definieren. Dieser Vorgehensbestandteil ist damit eher deduktiv. Als keine neuen Kategorien mehr gefunden werden konnten, war eine Sättigung erreicht und der Auswertungsprozess begann (Mayring 1996: 91 ff.).

3 Ergebnisse

Bei der Darstellung der Ergebnisse aus der quantitativen Befragung werden aufgrund des geringen Rücklaufes und der sich daraus ergebenden Fallzahl von insgesamt nur 25 ausgefüllten Fragebögen in den Orten Leidingen und Heining-lès-Bouzonville lediglich die beiden Zwillingsorte Wasserbillig (n=105) und Langsur (n=123) berücksichtigt. Passagen und Erläuterungen aus den geführten Interviews ergänzen die Ergebnisse beziehungsweise kontrastieren diese.

3.1 Sozialstruktureller Hintergrund der Befragten

In den beiden Orten Wasserbillig und Langsur nahmen 108 Frauen und 118 Männer an der Befragung teil, wobei der Frauenanteil im deutschen Langsur mit 55 % höher liegt als im luxemburgischen Wasserbillig (40 %). Das Alter der Befragten aus den Orten reicht von 18 bis 84 Jahren mit einem Durchschnittswert von 55 Jahren. Mit nur neun Prozent in Wasserbillig und zwei Prozent in Langsur waren die Befragten unter 30 Jahren in beiden Orten unterrepräsentiert. Entsprechend lang ist die Wohndauer im Ort: Mehr als ein Viertel der Befragten lebt seit der Geburt (27 % in Wasserbillig, 30 % in Langsur) und ein weiterer erheblicher Anteil seit der Geburt mit Unterbrechungen im Ort (17 % in Wasserbillig, 12 % in Langsur). Die übrigen Befragten wohnen seit mehr als 20 Jahren in den Zwillingsdörfern (20 Jahre in Wasserbillig und 23 Jahre in Langsur). Die lange Ansässigen, die Erfahrungen mit der Situation vor und nach der Grenzöffnung haben, zeigten somit besonderes Interesse an der Umfrage. Die Befragten beider Orte unterscheiden sich deutlich in ihrem Bildungsabschluss, was aber den unterschiedlichen Bildungssystemen geschuldet sein dürfte (21 % „Sonstige“ in Wasserbillig). Bei den Hochschulabsolventen sind die Anteile gleich hoch (22 % und 23 %) (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Sozialstruktur der Befragten

	Alter	Geschlecht*	Bildung**				
	Mittel	weiblich	Max. Hauptsch.	Mittlere Reife	(Fach-) Abitur	Hochschule	Sonstiges
Langsur	55	55 %	32 %	30 %	15 %	22	1
Wasserbillig	55	40 %	15 %	11 %	30 %	23	21

N=206-219, Cramer's V, *: p: <0,05, **: p: <0,01

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Mehr als vier von zehn der Befragten in Langsur leben in einem Haushalt mit drei oder mehr Personen, in Wasserbillig sind es immerhin 37 %. In beiden Orten überwiegen Partner- und Familienhaushalte, der geringere Anteil der Befragten lebt allein. Aufgrund der Grenzsituation wurde auch nach der Nationalität der Interviewpartner gefragt. In Langsur haben demnach 94 % der Befragten die deutsche Staatsbürgerschaft, drei Prozent die luxemburgische und die übrigen eine andere. In Wasserbillig haben 90 % der Teilnehmer(innen) die luxemburgische und immerhin acht Prozent die deutsche Staatsbürgerschaft (nicht tabellarisch ausgewiesen).

3.2 Die Besonderheit des Wohnortes

Die Situation der beiden Orte Wasserbillig und Langsur ist aufgrund ihrer Grenzlage etwas Besonderes, da deren nationale Zugehörigkeit durch den Fluss Sauer/Sûre getrennt wird. Für die Umfrage war es daher von Interesse herauszufinden, welche Rolle die Nationalstaatsgrenze im Bewusstsein und im Alltagshandeln spielt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass durch die nationale Staatsgrenze kaum negative, sondern eher gleichgültige bis positive Assoziationen hervorgerufen werden. Für mehr als die Hälfte der Befragten aus beiden Teilen der Zwillingsdörfer hat die Grenze keine Bedeutung (59 % und 55 %; vgl. Tab. 2). Ein signifikanter Unterschied besteht bei der Zustimmung zur Aussage: „Die Grenze verbindet uns mit unseren Nachbarn“, dem knapp sechs von zehn aus dem deutschen, jedoch nur vier von zehn aus dem luxemburgischen Ort zustimmen. Ein Drittel bzw. mehr als ein Viertel der Befragten aus beiden Dörfern stimmt zu, dass die Grenze ihren Ort zu etwas Besonderem mache. Im luxemburgischen Ort wird die Grenze als deutlich nachteiliger empfunden als im deutschen, immerhin ein Viertel sieht wirtschaftliche Nachteile durch die Grenzlage. Bei den deutschen Befragten überwiegen eher die positiven Aspekte der Nationalstaatsgrenze.

Tab. 2: Die Rolle der Nationalstaatsgrenze zum Nachbarland

Aus Liste ausgewählt (Mehrfachnennungen möglich)	Langsur	Wasserbillig
	in %	
Die Grenze hat keine Bedeutung für mich.	59	55
Die Grenze verbindet uns mit unseren Nachbarn.**	58	40
Die Grenze macht meinen Ort zu etwas Besonderem.	33	27
Die Grenze bildet eine wirtschaftliche Barriere.**	11	24
Die Grenze bildet eine sprachliche Barriere.	7	13
Die Grenze bildet eine kulturelle Barriere.	6	11

L: n=123, W: n=103, Cramer's V, p: **: p: < 0,01

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Auch bei der Frage danach, welchen Einfluss der Wegfall der Grenzkontrollen (seit dem Schengen-Abkommen 1992) auf das Alltagsleben der Bewohner(innen) hat, ist ein differenziertes Ergebnis zu erkennen, das sich allerdings in beiden Orten kaum voneinander unterscheidet. Jeweils mehr als drei Viertel aller Befragten gibt an, dass sich ihr

Alltag seitdem einfacher gestaltet, die Einzelaspekte erfahren jedoch deutlich geringere Zustimmung. Etwa ein Viertel der Teilnehmenden gibt an, dass das Leben kulturell reicher geworden ist. Immerhin 35 % der Befragten aus Wasserbillig, jedoch nur 20 % der Personen aus Langsur meinen, dass der Wegfall der Grenzkontrollen zu einem höheren Gefahrenpotenzial geführt hat. Nur jeweils eine Minderheit geht von einer kulturellen Annäherung aus, einer größeren Sicherheit oder komplizierteren Verhältnissen (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Die qualitativen Interviews ergänzen die Sichtweise, dass die Grenze vor ihrer Öffnung als eine lästige Barriere empfunden wurde, da durch die Grenzkontrollen Zeit verloren ging, vor allem für Pendler(innen) und häufige Grenzgänger(innen). Untersuchungen ausländischer Fahrzeuge dienten auch dem Eindämmen von Benzinschmuggel. Weiter rückblickend, während der Nachkriegszeit, nutzten einige die Grenze, um Kaffee nach Deutschland zu schmuggeln.

„Wenn man reingefahren ist nach Luxemburg, dann hat man so einen Zettel bekommen, da stand drauf, wie viele Zentimeter, wenn man rausfuhr, durfte man nicht mehr haben, weil der Sprit so viel billiger war in Luxemburg. [...] Also das waren Grenzkontrollen, die auch, wenn man abends nach der Arbeit nach Hause kam, einen Stau verursacht haben, was weniger angenehm war.“ (Herr S., Z. 48)

Wirtschaftliche Vorteile entstehen durch die Preisdifferenzen, dies bezieht sich für die Luxemburger(innen) auf Einkäufe sowie auf Miet- und Grundstückspreise in Deutschland und für die Deutschen auf das Tanken sowie auf Kaffee- und Zigarettenspreise in Luxemburg (dazu auch Wille/Roos in diesem Band). Die Vorteile des ökonomischen Nutzens auf der einen (Landes-)Seite bilden jedoch auch Nachteile für die Bewohner(innen) der anderen (Landes-)Seite. Die günstigen Benzinpreise, die den Deutschen zugutekommen, führen zu einer erhöhten Lärm- und Abgasbelastung in Wasserbillig mit seinen vielen Tankstellen. Luxemburger(innen), die in Langsur einen Bauplatz kaufen oder Häuser bzw. Wohnungen mieten, sorgen aufgrund der erhöhten Nachfrage für eine Preiserhöhung auf der deutschen Seite.

„Der Kraftverkehr, der Lastwagenverkehr, der durch die schmale Straße, rüber die Trierer Straße hochkommt, jeden Tag, das ist belastend, unheimlich belastend. Das ist kaum auszuhalten. Trotz der Autobahn. Das liegt auch an den vielen Tankstellen, die wir hier haben.“ (Herr V., Z. 195)

Projekte zwischen beiden Gemeinden können initiiert werden, da sie aufgrund der Grenzlage von EU-Fördergeldern profitieren können. Auch die Nähe zu Luxemburg-Stadt ist aufgrund der Strukturschwäche der Region ein Gewinn, vor allem für die (jungen) Bankbeschäftigten aus der Grenzregion. Deutsche Handwerker(innen) haben viele Aufträge in Luxemburg und können so ihre Existenz sichern.

„Bau- und arbeitsmäßig auf jeden Fall, weil wo werden unsere jungen Leute dann hier in dem strukturschwachen Gebiet arbeiten. Und wir haben eine ganze Reihe junger Leute, die Banker geworden sind, die im Ausblick haben, da können wir arbeiten und verdienen auch Geld. Und auch die Handwerker, die hier, sind 80 Prozent von den Handwerkern, die wir hier im Heizungsbau und Baugewerbe haben, schaffen in Luxemburg.“ (Herr M., Z. 144)

Die Befragten an der deutsch-französischen Grenze erinnern sich noch sehr gut an die Grenze vor dem Schengener Abkommen. Sie wird als große Barriere in der damaligen Zeit beschrieben, jedoch auch als Teil der eigenen Biographie eingeordnet, etwa von Frau A (vgl. dazu auch Beitrag Schönwald/Spellerberg/Weber in diesem Band):

„Diese Nähe der Grenze, das war für mich ja schon immer alltäglich, dass man, wir sind schon als Kinder immer, als noch Grenzposten da waren, war eins unserer liebsten Sachen, durch die Wiese zu robben, zu gucken, wann ist der Zollbeamte weg und dann rüber und in Frankreich dann in einen, in einen Laden und dort die grüne Marmelade kaufen, also die Waldmeister, die es bei uns, also zu meiner Kindheit, noch nicht hier zu kaufen gab.“ (Frau A, S. 2)

Frau A berichtet auch vom beruflichen Alltag ihrer Eltern, die Landwirte waren und Teile ihres Landes auf französischem Gebiet hatten. Ihren Schilderungen zufolge bestand schon immer eine gegenseitige Hilfsbereitschaft zwischen den Bauern über die Grenzen hinweg. Die heutige Grenzsituation bewerten die Befragten positiv, sie bezeichnen sie als „angenehmer“ (Frau A, S. 2) und als „absolute Erleichterung“ (Frau A, S. 3) aufgrund der weggefallenen Kontrollen. Herr B, der ursprünglich aus dem Saarland kommt, seit etwa zehn Jahren in Heining wohnt und täglich zum Arbeiten ins Saarland pendelt, berichtet ebenfalls, froh zu sein, „dass es über die Europäische Union im Grunde genommen sehr wenig Hemmnisse gibt, jeden Tag zweimal das Land zu wechseln“ (Herr B, S. 1). Es erleichtert beispielsweise das Einkaufen beiderseits der Grenze und verhilft dazu, „sich vielleicht auch nicht mehr ganz so fremd“ zu fühlen (Frau A, S. 3). Zudem wird der Mehrwert der Freizügigkeit für die Wirtschaft hervorgehoben:

„[...] überall Neubaugebiete, und wenn man sieht, wie viele saarländische Baustoffhändler dort hin Geschäfte machen, und das nur wegen der Durchlässigkeit funktioniert.“ (Herr D, S. 6)

Die noch bestehenden Unterschiede wertet Frau A eher als positiv und erhaltenswert:

„Ich habe immer noch das Gefühl, wenn ich da rüber¹ komme, ist ein bisschen wie Urlaub. So weil einfach das Tempo, die Sprache anders ist. Hat was von, tut gut. [...] diese Eigenheiten, die diesem Ganzen so diesen besonderen Charme verleihen, die würde ich schon gerne auch erhalten.“ (Frau A, S. 6, S. 10)

Dieses Deutungsmuster ist bereits aus anderen Studien aus der Großregion bekannt: Das Grenzgebiet wird vor allem als Einheit in Vielfalt geschätzt, eine Aufhebung sämtlicher Differenzen wird dabei nicht gewünscht (Schönwald 2012, siehe auch Beitrag Spellerberg/Schönwald/Weber in diesem Band).

Auf die standardisierte Frage in der quantitativen Befragung, für welche Lebensbereiche die offene Grenze vorteilhaft sei, antworteten vor allem die Befragten aus Langsur, dass es „voll und ganz zutreffe“, dass sie wirtschaftlich von der Grenzlage profitieren (57 %; 41 % der Teilnehmer(innen) aus Wasserbillig; vgl. Tab. 3). Auch bei den anderen abgefragten Bereichen ist zu erkennen, dass die Befragten aus Wasserbillig tendenziell weniger Vorteile in einem Leben in der Grenzregion sehen als die Teilnehmer(innen) aus Langsur.

Ein Viertel der Befragten – die mit der Teilnahme ein vergleichsweise hohes Interesse am Thema demonstrieren – sieht einen zwischenmenschlichen Gewinn. Ein Zusammengehörigkeitsgefühl, kulturelle Gemeinsamkeiten oder gleiche Ziele werden auf beiden Grenzseiten nur von einer Minderheit gesehen.

¹ Auf Nachfrage erklärt sie, dass dieses Gefühl „da rüber“ zu kommen für sie etwa ab der nächstgrößeren Stadt Bouzonville beginnt – also nicht etwa im französischen Teil Leidingens oder in Heining.

Tab. 3: Besonderheit örtliche Grenzlage

Die Bewohner der angrenzenden Regionen... (5er Skala, Angabe „trifft voll und ganz zu“)	Angaben in %	
	Langsur	Wasserbillig
profitieren wirtschaftlich voneinander.	57	41
profitieren menschlich voneinander.	30	26
profitieren kulturell voneinander.	24	20
haben eine gemeinsame Geschichte.	20	14
haben ein Zusammengehörigkeitsgefühl.	11	10
haben eine gemeinsame Kultur.	10	3
haben gemeinsame politische Ziele.	7	3
können sich aufgrund unterschiedlicher Sprachen nicht verständigen.*	3	2

L: n=118, W: n=99, Cramer's V, *: p: < 0,05

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Die qualitativ Befragten verweisen auf die gemeinsame Historie der beiden Orte. Bedingt durch die Zugehörigkeit des „römischen Reiches“ (Interviewpartner) oder, in jüngerer Zeit, die guten Beziehungen vor dem Zweiten Weltkrieg, wo gegenseitige Kirchenbesuche stattfanden, empfinden sie eine Verbundenheit zum Nachbarort. Mit dem Zweiten Weltkrieg kam es jedoch zu einem Wandel, der auch heute noch bei einigen älteren Personen in Form einer Antipathie gegen Deutsche verankert ist. Diese Abneigung scheint generationenspezifisch zu sein und ist bei den Nachkriegsgenerationen kaum mehr erkennbar.

„Also gab's Deutschhasser. Aufgrund des Zweiten Weltkrieges. Und das setzt sich, obwohl, ein Außenstehender merkt das nicht, aber als Einheimischer merkt man das, setzt sich in gewissen Familien fort. [...] Fangen mal noch mit Älteren an in ein Gespräch zu kommen, dann merken Sie das.“ (Herr J., Z. 98, 103)

3.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Angesichts der angesprochenen Herausforderungen wie Verkehrsproblematik, gefühlter Unsicherheit oder wirtschaftlichen Barrieren stellt sich die Frage, welche Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeräumt wird. Insgesamt sehen die Befragten beider Orte hier hohen Handlungsbedarf. Die Kriminalitätsbekämpfung wird als wichtigstes Ziel der grenzüberschreitenden Kooperation gesehen, das über drei Viertel der Befragten mit „sehr wichtig“ klassifizieren. Die Zusammenarbeit bei Umweltfragen hat für die Befragten aus beiden Orten eine fast gleich starke und hohe Bedeutung. Bei den übrigen Punkten, wie z. B. Wirtschaft und Handel, ist bei den Befragten aus Langsur eine größere Zustimmung bei „sehr wichtig“ zu erkennen, wobei die Verteilung insgesamt bei den Merkmalen keine signifikanten Unterschiede ergibt. Für die Befragten aus Wasserbillig ist – wie bereits deutlich wurde – die Verkehrsentwicklung ein signifikant wichtigeres Thema als auf der deutschen Seite. Als weitere wichtige Themen werden der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Förderung von Sprachkenntnissen genannt.

Die Befragten aus Wasserbillig halten diese beiden Themen für weniger relevant. Sie sehen stärker die Defizite beim Wohnungsangebot im Land. Die geringste Bedeutung in beiden Orten nimmt das Ziel ein, regionale Unterschiede und Gegensätze abzumildern (vgl. Tab. 4).

Tab. 4: Wichtigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

5er Skala, Angabe „sehr wichtig“	Angaben in %	
	Langsur	Wasserbillig
Kriminalitätsbekämpfung	78	86
Zusammenarbeit bei Umwelt(schutz)fragen	75	73
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	70	57
Handel	69	57
Verkehrsentwicklung*	68	82
Energieversorgung	58	63
Sprachkenntnisse fördern	58	45
Kampf gegen Arbeitslosigkeit	53	44
Gesundheitsversorgung verbessern	46	47
Wohnungsangebot verbessern	45	55
Zusammenarbeit bei Erziehung, Bildung und Forschung	41	45
Entwicklung des Tourismus	41	37
Kultur und kulturelle Aktivitäten fördern	36	25
Regionale Unterschiede und Gegensätze abmildern	25	22

L: n=118, W: n=103, Cramer's V, p: *: p < 0,05

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Die qualitativ Befragten in Wasserbillig und Langsur bewerten die aktuelle lokale Zusammenarbeit der Gemeinden und Vereine als durchweg positiv. Gemeinsam wird beispielsweise eine neue Touristeninformation gebaut, und die freiwilligen Feuerwehren beider Orte kooperieren. Hindernisse in der Zusammenarbeit werden vorwiegend in der Bürokratie der Länder gesehen.

„Wo es noch besser sein könnte, die Zusammenarbeit zwischen gewissen Organisationen und Vereinen. Da kommt ja doch schon öfter mal: in Luxemburg geht das nicht oder in Deutschland geht das aus dem Grund nicht. Weil auch die Verordnungen teilweise unterschiedlich sind. Da geht das nicht oder das nicht. Es ist ja doch viel Bürokratie, was an solchen Sachen auch dran hängt, was man im privaten Bereich weniger hat.“ (Herr S., Z. 266)

Im deutsch-französischen Grenzraum Heining und Leidingen wird die aktuelle grenzüberschreitende Kooperation überwiegend positiv beschrieben. Eine Interviewpartnerin (Frau B) beklagt zwar die heutige Interessenlosigkeit zwischen Deutschen und Franzosen, hebt jedoch auch den Rückgang von Ressentiments hervor. Alle vier Interview-

partner(innen) weisen auf die Sprachproblematik in der Region hin, die Grenzen aktualisiert, also neuerlich relevant werden bzw. bleiben lässt (siehe auch Beitrag Schönwald/Spellerberg/Weber in diesem Band). Insbesondere Herr C drückt seine Sorgen hierzu aus. Der Lothringer wuchs selbst noch mit dem Moselfränkischen als Muttersprache auf, heute lernen die jungen französischen Grenzbewohner(innen) hingegen diesen Dialekt kaum noch. Hinzu kommt eine geringer werdende Bedeutung des Deutschen als Fremdsprache im Schulunterricht. Diese Entwicklung wird von Herrn D sehr kritisch betrachtet:

„Jetzt ist ja unsere Bildungsministerin, die ist auf die Idee gekommen, dass man das Deutschsprachige, das Deutsch in den Gymnasien runterfahren soll. Für uns ist das katastrophal. Weil für uns ist das eine Chance. Wenn ich nicht deutsch gesprochen hätte oder das Moselfränkische, dann hätte ich nicht nach Deutschland arbeiten gehen können. Das war für mich eine Chance und diese Chance war für mein Leben ein großes Glück.“ (Herr C, S. 2)

Auch die Saarländerin Frau A teilt diese Kritik und Sorge, die Sprachbarriere werde derzeit nicht abgebaut, sondern sogar noch verstärkt. Während der Lothringer Herr C das Sprachproblem zunächst auf französischer Seite lokalisiert und die saarländischen Bemühungen der jüngsten „Frankreichstrategie“² lobt, so kritisiert der in Heining lebende gebürtige Saarländer Herr D, von diesen angekündigten Bemühungen bislang nichts zu merken:

„Da ist wohl auch mal am Anfang gesagt worden, dass man sich auch drum bemühen würde, auch in Sprachunterricht zu fördern, so ähnlich, wie die saarländische Landesregierung das ja auch mal gesagt hat, aber ich habe nicht gesehen, dass da viel passiert ist.“ (Herr D, S. 5)

Die Sprachproblematik ist in allen Interviews an der deutsch-französischen Grenze ein großes Thema. Gerade durch die schwindende Bedeutung des Moselfränkischen auf französischer Seite wird die Sprache sogar als zukünftig wachsendes – und oftmals als größtes – Problem in der grenzüberschreitenden Kooperation bewertet.

3.4 Vor- und Nachteile der Grenzregion

Das gegenseitige Interesse der Bewohner(innen) von Langsur und Wasserbillig zeigt sich in der quantitativen Befragung auch darin, dass sich mehr als die Hälfte der Bewohner(innen) aus Langsur und Wasserbillig (55 %) regelmäßig über das Tagesgeschehen beispielsweise durch Internet, Radio, TV oder Zeitungen in Luxemburg bzw. Deutschland informieren. Besonders interessant sind dabei kulturelle Veranstaltungen, die dann auch gerne besucht werden, was sich in den geführten Interviews widerspiegelt.

„Ja, ja. Sicher, ab und zu lese ich, was da passiert ist. Kann ja sein, dass da eine Ausstellung, Konzert oder sonst eine Veranstaltung. Saarburg z. B. hat ganz schöne Vorstellungen, Ausstellungen und Feste. Metz hat die Mirabellen eben. Und in Trier auch.“ (Herr V., Z. 269)

Um etwas mehr über die zukünftige Bedeutung der Grenzregion für die Befragten zu erfahren, wurde in der quantitativen Erhebung auch danach gefragt, ob die Grenzkontrollen wieder eingeführt werden sollten. Die Hälfte der Befragten aus Langsur und vier von zehn Befragte aus Wasserbillig lehnen dies ab. Auch die Wiedereinführung ver-

² Die von der saarländischen Landesregierung 2014 vorgestellte „Frankreichstrategie“ beabsichtigt, das Saarland „innerhalb einer Generation zu einer leistungsfähigen multilingualen Region deutsch-französischer Prägung zu entwickeln. Französisch soll dann als Verkehrssprache neben die Mutter- und Amtssprache Deutsch treten und von Englisch ergänzt werden“ (Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes 2015).

schiedener nationaler Währungen wird mehrheitlich nicht gewünscht. Grenzkontrollen halten dennoch vor allem die Befragten aus dem luxemburgischen Grenzort häufiger für sinnvoll als diejenigen aus dem deutschen Grenzort. Die Aussage, dass Nationalstaatsgrenzen ganz wegfallen sollten, wird zugleich von einer deutlichen Mehrheit abgelehnt (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Im Zuge der Flüchtlingsbewegungen war eine zunehmende Kontrolle an den Grenzen feststellbar. Im Frühjahr 2015, dem Zeitpunkt der schriftlichen Befragung, wurde noch nicht damit gerechnet, dass die Grenze zwischen den Nachbarorten betroffen sein würde. Selbst zum Zeitpunkt der qualitativen Interviews in Wasserbillig und Langsur im September 2015 konnte sich niemand vorstellen, dass es eine Schließung der Grenze zwischen den Orten geben könnte:

„Ich glaube hier am, Innenteil von Europa glaube ich nicht mehr an die Grenze. Ich nicht mehr. An den Außengrenzen ja. Aber hier im Innen glaub ich nicht mehr dran.“ (Herr J., Z. 216)

Bei den Interviews im deutsch-französischen Grenzgebiet Heining und Leidingen wurde das Thema der offenen Grenzen häufig angesprochen. Während, wie zu Beginn des Beitrags erwähnt, vor rund 30 Jahren die große Sorge der Grenzbewohner(innen) eine zu große Öffnung der Nationalstaatsgrenzen zu betreffen schien, so äußerten die Befragten im Sommer 2015 Sorgen vor einer (damals als noch unwahrscheinlich erscheinenden) Schließung bzw. verstärkten Kontrolle der Nationalstaatsgrenzen als negatives Zukunftsszenario:

„Und das (...) dürften wir ja eigentlich in Europa gelernt haben, dass es nichts bewirkt hat in Richtung mehr Kriminalität, mehr Elend, dass es keinem Land wirklich schlechter geht, dadurch dass Grenzkontrollen wegfallen.“ (Frau A, S. 14)

Frau B antwortet auf die Frage, welche mögliche zukünftige Veränderung an der Grenze sie traurig stimmen würde:

„Na, dass sie wieder enger werden, dass sie wieder geschlossener werden. Aber ich denke, das wird nicht mehr der Fall.“ (Frau B, S. 9)

Als Wunsch für die Zukunft der Grenzregion äußert sie entsprechend Folgendes:

„Schön wäre es, wenn wir dann Europäer wären und überhaupt keine Grenzen mehr wären.“ (Frau B, S. 9)

Herr D betont im Interview insbesondere die Bedeutung offener Grenzen als positiven Wirtschaftsfaktor für die Region. Mit der derzeitigen Situation der Grenze (Juni 2015) ist er einverstanden, er wünscht sich keine Veränderung. Grenzen, physisch manifestiert durch Grenzkontrollen, werden nicht mehr gewünscht.

Neben einer erneuten stärkeren Kontrolle oder gar Schließung der Grenzen beschäftigt die Befragten ein weiteres negatives Zukunftsszenario mindestens ebenso. Es handelt sich um die Herausforderungen des demografischen Wandels in der Region. Die Interviewpartner(innen) berichten von Problemen, die Infrastruktur in den Dörfern zu erhalten: der Bestand der Grundschule in Heining sei bereits gefährdet (Herr C), Gottesdienste könnten nicht mehr regelmäßig durchgeführt werden (Frau A), große Grundstücke seien schwierig zu verkaufen (Herr C), die Busverbindung wird als „sehr schlecht“ (Herr C, S. 3) bezeichnet. Um diese Herausforderungen zu meistern, so die Lösungsvorschläge der Interviewpartner(innen), sei Kooperation unerlässlich und werde auch bereits durchgeführt:

„Ja, Kooperationen, ich denke, letztendlich wird das auch notwendig werden. Weil wir zu wenig sind. Auf allen Seiten. Wie auch immer man sich die vorstellen kann. Im Kleinen kann man viel machen, man hat ja hier schon viel gemacht. Das wir die gleichen, ich sag mal, dass die beiden Bürgermeister geguckt haben, dass wir vernünftige Regelungen finden mit Abwasser oder mit Straßenbeleuchtung. Dass da nicht jeder anfängt, zu buddeln und seins macht.“ (Frau A, S. 9)

Die Strukturprobleme werden von den beiden französischen Interviewpartner(inne)n (Frau B, wohnhaft auf saarländischer Seite, Herr C, wohnhaft auf lothringischer Seite) für die französische Seite als gravierender beschrieben. Frau B berichtet beispielsweise von Lothringerinnen im saarländischen Turnverein. Einen solchen Austausch kenne sie nicht in umgekehrter Richtung, vom Saarland nach Lothringen. Herr C nutzt ebenfalls gerne die benachbarte saarländische Infrastruktur:

„Also für uns Grenzgänger ist das schon ein Vorteil, wir gehen nach Deutschland auch zum Arzt, weil sind ja auch der deutschen Sprache mächtig und wir gehen auch dann krankenhausmäßig dann, wenn es sein muss. Meine Frau, die hat die vier Kinder in Deutschland zur Welt gebracht.“ (Herr C, S. 3)

Kooperation, so lässt sich festhalten, wird von den Interviewpartner(inne)n nicht nur als persönlich erstrebenswert, sondern als wichtig für die Zukunft der Grenzregion erachtet. Als Gefahr für die Kooperation bezeichnet Herr C insbesondere den veränderten Regionszuschnitt in Frankreich über Elsass und Lothringen hinaus. Durch diese neue Gebietsaufteilung befürchtet er eine Vernachlässigung der Grenzregion.

Immer wieder wird die Sprachkompetenz als wichtiger Faktor der zukünftigen Entwicklung der Grenzregion genannt:

„[...] die große Chance für unsere Region wäre, wenn wir nochmal zweisprachig wären. Weil wir haben hier in Frankreich, Lothringen, Moselle, 20 % Jugendarbeitslosigkeit. Und für die Jugend unterzubringen: wir haben keine Industrie mehr. Wir haben nichts mehr. Also große, ist nichts mehr da. Und das wäre dann die Chance, wo man sagen könnte, kannst jetzt rüber arbeiten gehen.“ (Herr C, S. 4).

3.5 Aktivitäten in der Grenzregion

Die Befragten aus Langsur gehen häufiger Aktivitäten in Luxemburg nach als umgekehrt die Befragten aus Wasserbillig in Deutschland. Der Einkauf des täglichen Bedarfs findet immerhin zu jeweils 67 % auch im anderen Land statt, was auf die jeweiligen Angebotsstrukturen verweist. Auch der nicht-tägliche Bedarf, wie beispielsweise Kleidung, wird häufig in Deutschland befriedigt, umgekehrt jedoch selten in Luxemburg. Die Verteilungen beim Tanken waren zu erwarten, ebenso wie bei der Erwerbsarbeit (38 % der Befragten aus Langsur haben ihren Arbeitsplatz in Luxemburg, 1 % aus Wasserbillig in Deutschland). Bei der Aktivität in Vereinen und dem Besuch von Ärzten zeigt sich, dass immerhin fast ein Drittel der Bewohner(innen) aus Langsur diese in Luxemburg unternimmt und auch jedes 11. Kind aus Langsur dort in die Schule geht, während die Wasserbilliger seltener das Land wechseln. Die Familien (42 %) und Freunde (52 %) der Teilnehmer(innen) aus Wasserbillig scheinen häufig in Deutschland zu leben. Kulturelle Veranstaltungen werden etwas häufiger von den Einwohnern von Langsur (66 %) in Luxemburg besucht, verglichen mit 56 % der Befragten aus Wasserbillig. Ausflüge werden zu fast zwei Dritteln von den Teilnehmer(inne)n beider Orte im jeweils anderen Land gemacht, und zu etwas mehr als einem Drittel erfolgt im angrenzenden Ausland eine sportliche Betätigung (vgl. Tab. 5). So überqueren neun von zehn Befragten aus Langsur und sechs von zehn Befrag-

ten aus Wasserbillig mindestens einmal pro Woche die Grenze (nicht tabellarisch ausgewiesen). Bei vielen alltäglichen Aktivitäten rückt die nationalstaatliche Grenze damit in den Hintergrund.

Die in Tabelle 5 aufgeführten Aktivitäten demonstrieren den lebhaften alltäglichen Austausch in der Grenzregion (siehe auch Wille/Roos in diesem Band). In den nicht eingefärbten Spalten sind die Prozentwerte für Tätigkeiten angegeben, die im eigenen Land ausgeübt werden.

Tab. 5: Aktivitäten im Ausland

Wo üben Sie folgende Tätigkeiten aus?	Angaben in %			
	Langsur (D)		Wasserbillig (L)	
	Deutschland	Luxemburg	Deutschland	Luxemburg
Tanken** (D), n.s. (L)	11	95	1	96
Ausflüge** (D), *(L)	92	79	70	89
Einkaufen (täglicher Bedarf)**	98	67	67	90
Kulturelle Veranstaltungen besuchen** (D), * (L)	91	66	56	80
Ausgehen (Essen, Trinken, Kino)**	95	64	72	92
Freunde besuchen**	92	61	52	96
Arbeiten**	59	38	1	84
Sport treiben**	83	35	34	77
Familie besuchen**	97	29	42	86
Arztbesuche**	94	25	12	99
Einkaufen (z. B. Kleidung)**	99	21	91	57
Vereinsleben**	81	21	5	81
Schule/Kindergarten besuchen**	61	9	1	54

L: n=180-220, W: 96-101; n= Cramer's V, p: * < 0,05, ** < 0,01; sind nur einmal Sterne angeführt, gelten sie für beide Länder

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Die Interviewpartner(innen) der deutsch-französischen Grenze erzählen ebenfalls von täglichen Grenzübertritten aus unterschiedlichen Motiven. Insbesondere die größere Auswahl, die die Grenzregion bietet, etwa beim Lebensmitteleinkauf, wird dabei geschätzt.

3.6 Heimat und regionale Identität

Während der Wohnort mehrheitlich ein Heimatgefühl auslöst (56 % in Langsur, 61 % in Wasserbillig), ist dies bei der Antwortvorgabe „Vertraute Landschaft“ in beiden Orten unterschiedlich. 40 % der Befragten aus Langsur spüren eine Bindung, während es nur 15 % der Personen aus Wasserbillig sind. Beim Überschreiten der Grenze ist es umgekehrt: die Antwortenden aus Luxemburg empfinden dies deutlich häufiger als die deutschen Befragten (vgl. Tab. 6).

Tab. 6: Ursachen für ein Heimatgefühl

Wo haben Sie am ehesten ein Gefühl von Heimat? **	Angaben in % (Spalten)	
	Langsur	Wasserbillig
Wohnort	56	61
Vertraute Landschaft	40	15
Grenzübertritt	2	16
Sonstiges	1	8
	100	100

L: n=94; W: n= 69, Cramer's V, p: **: <0.01

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Bei der Frage danach, ob die angrenzende ausländische Region als Heimat infrage käme, zeigt sich, dass bei 18 % der Teilnehmer(innen) aus Langsur und 16 % der Befragten aus Wasserbillig die ausländische Nachbarregion bereits als Heimat gesehen wird. Als mögliche Heimat kommt die Nachbarregion für die Hälfte der Befragten aus Langsur infrage, jedoch nur für 20 % der Personen aus Wasserbillig. Eine stärkere Ablehnung seitens der Befragten aus Wasserbillig zeigt sich auch bei der Aussage, dass die Nachbarregion eher nicht (31 %) oder gar nicht (25 %) als Heimat in Betracht kommt. Bei den Personen aus Langsur geben 19 % an, dass die angrenzende Region eher keine mögliche Heimat sei und neun Prozent geben an, dass sie definitiv nicht als Heimat gesehen werde (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Gründe für die Wohnortwahl lassen sich in den biographischen Erzählungen der qualitativ Befragten finden. Der jetzige Wohnstandort wurde vorwiegend aufgrund sozialer Gründe getroffen. Die Familie nimmt dabei die wichtigste Rolle ein. Sei es, dass die Kinder eine schöne und sichere Umgebung zum Großwerden haben sollen, die eigene Familie wie Bruder oder Schwester in der Nähe wohnt oder sich um ein Familienmitglied gekümmert werden muss. Als weiterer Grund für die Wohnortwahl wird die ländliche Gegend genannt.

„Haben wir dann was gesucht, was Ländliches, wo die Kinder auch ein bisschen rumlaufen können.“ (Herr S., Z. 5)

Die Mehrheit der Befragten fühlt sich in der Region verwurzelt. Dem Ort, aber auch der Region, in der man geboren und aufgewachsen ist, wird eine besondere Bedeutung zugeschrieben. Oftmals wurde im Geburtsort oder im nahen Umkreis ein Eigenheim gebaut.

„Aber ich hab vom Anfang an hier gewohnt in dritter Generation. [...] Ich habe mein, fast meine ganze Karriere hier in Wasserbillig an der Schule verbracht und wir haben in Mertert, hatten wir ein Haus gebaut und haben dort gewohnt.“ (Frau L., Z. 4, 6)

Heimatbewusstsein

In Form einer offenen Frage wurden die Teilnehmer(innen) der quantitativen Umfrage gebeten, typische Stichworte zu ihrer Heimat zu nennen (vgl. Tab. 7). Drei Hauptmerkmale treffen nach Angaben der Befragten auf beide Regionen zu, wobei sich die Häufigkeiten der Nennungen sehr stark unterscheiden. Auf Platz eins rangiert die als „schön“ bezeichnete Landschaft mit den beiden Flüssen Mosel und Sauer. Zu Wein bzw. Weinanbau gab es aus Langsur 32 Nennungen und 12 aus Wasserbillig. Sprache, womit in diesem Fall mehrheitlich der Dialekt gemeint ist, folgt auf Platz drei. Die Anzahl dieser Nennungen weicht hier nicht so stark voneinander ab. Langsurer sehen darüber hinaus häufiger eine große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung und bei den Nachbarn (es war nicht ersichtlich, ob es sich um Grenznachbarn handelt) und heben die Freundlichkeit der Menschen hervor. Vonseiten der Befragten aus Wasserbillig wird am zweithäufigsten das regionale Essen als typisch für ihre Heimat bezeichnet.

In Wasserbillig werden darüber hinaus Dinge genannt, die in Langsur nicht erwähnt wurden. Aufgrund der vielen in Luxemburg arbeitenden und lebenden Personen verschiedener Nationalitäten ist es nicht überraschend, dass achtmal Multikulturalität als Merkmal für die Heimat genannt wurde. Zudem kennzeichnen die Befragten Heimat durch die Herkunft, die Sprachvielfalt, den Tanktourismus sowie den Dorfcharakter, wo jeder jeden kennt (vgl. Tab. 7). Neben diesen Merkmalen, die auf die Verwobenheit von globalen und lokalen Einflüssen hinweisen, ist die insgesamt seltenere Nennung von Merkmalen auffällig.

Auch in den qualitativen Interviews an der deutsch-französischen Grenze wurde danach gefragt, was unter Heimat verstanden wird. Auch hier, wie in früheren Studien zum Thema (Kühne/Spellerberg 2010), wird die große Bedeutung des Sozialen für Heimat deutlich. Die Interviewten lokalisieren ihre Heimat dort, wo sie das Gefühl haben, „dass ich die Leute hier verstehe und die mich [...], dass hier die Leute denken wie ich und ich wie sie“ (Frau A, S. 11-12). Der Sprache bzw. dem Dialekt kommt dabei auch eine große Bedeutung zu, wie etwa Herr C in Bezug auf das Moselfränkische verdeutlicht: „Also das ist einmal diese Sprache. Das macht diese ganze Heimat“ (Herr C, S. 11). Neben diesen sozialen Aspekten kommen auch physisch-räumliche Faktoren hinzu, die jedoch bei genauerer Betrachtung ebenfalls soziale Bezüge aufweisen:

„[...] ich sag jetzt mal für mich ist Leidingen Heimat, hier möchte ich möglichst bleiben, ja, man weiß nie, was im Leben passiert, aber ich gehe davon aus, dass ich bleibe. [...] wegen den Menschen, wegen dem kleinen Ort, wegen der Grenznahe, wegen der Stille, die meist herrscht. Und weil ich denke, dass ich die Leute hier verstehe.“ (Frau A, S. 12)

Auch landschaftliche Aspekte werden zur Definition von Heimat hinzugezogen, etwa die „offene Landschaft“ (Frau A, S. 13), die „schöne Landschaft“ (Herr D, S. 8). Aber auch finanzielle und alltagspraktische Dinge spielen eine Rolle, wie „relativ kurze Wege“ und bezahlbare Grundstücks- und Immobilienpreise. Eine weitere genannte Assoziation mit Heimat ist die Geschichte, und eng verbunden damit auch die Grenzlage:

„Unsere Heimat identifiziert sich durch diese Grenze, die hat ja ihre Geschichte durch die Grenze. Wenn man jetzt 75 Jahre zurückgeht, wo genau vor 75 Jahren hier keiner mehr war und die waren alle evakuiert und Leute hier ihr Leben verloren haben und dann jetzt vor 70

Jahren noch mal gucken mussten, wie sie zusammenkommen. Ist doch eine sehr trüchtige Gegend mit Geschichte und das ist auch ein Teil der Heimat.“ (Herr C, S. 10)

Tab. 7: Assoziationen mit eigener Heimat

Assoziationen mit eigener Heimat	Langsur	Wasserbillig
Landschaft (Flussregion)	53	27
Wein(anbau)	32	12
Sprache (Dialekt)	15	12
Hilfsbereitschaft	11	3
Freundliche Menschen	10	3
Familie und Freunde	10	6
(Regionales) Essen	8	13
Grenznähe	8	2
Dorfidylle	7	2
Wohlgefühl/Geborgenheit	6	6
Feste	5	3
Geschichte	4	1
Multikulturalität	1	8
Herkunft	0	5
Sprachvielfalt	0	4
Tanktourismus	0	4
Jeder kennt jeden	0	4

L: n=170; W: n=115

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Die Befragten möchten sich verständigen können (in doppeltem Sinne: Sie möchten die gleiche Sprache sprechen wie die Bewohner(innen) ihrer Heimat und sie möchten sich von ihnen verstanden fühlen in ihrer Denkweise), sie wollen eine „schöne Landschaft“, wobei die Definition einer schönen Landschaft, bzw. einer Wohlfühl Landschaft offenbar stark biographisch geprägt ist (vgl. heimatliche Normallandschaft bei Kühne 2006) und sie möchten ein soziales Netz um sich wissen.

Eine französische Übersetzung für den deutschen Begriff „Heimat“ erweist sich als kompliziert. Keinem der beiden befragten Franzosen fiel sofort ein französisches Pendant zum deutschen Konzept ein. Herr C sah für sich am ehesten eine Entsprechung in dem Ausdruck „mon pays“ (mein Land), Frau B nannte „patrie“ (Vaterland) als mögliche Übersetzung. Im Luxemburgischen wird das Wort „Heemecht“ gewählt.

Ortsverbundenheit, Identifikation mit dem Wohnort und der Grenzregion

Die Antworten auf die Frage nach dem Zugehörigkeitsgefühl zeigen, dass sich die Mehrheit ihrem Wohnort zugehörig fühlt, gefolgt von der Region auf ihrer Seite der Grenze. Von den Bewohner(inne)n aus Langsur wird zu 32 % auch die direkte ausländische Grenzregion hinzugerechnet, ebenso die Region diesseits und jenseits der Grenze (30 %), im Vergleich zu einem deutlich geringeren Teil der Befragten in Wasserbillig (13 % und 19 %). Der größte Unterschied findet sich in der Zugehörigkeit zur „Großregion“, da der Anteil der Personen aus Langsur, die eine Zugehörigkeit benennen, dreimal so hoch ist wie der Anteil der Befragten aus Wasserbillig. Bei der Staatsangehörigkeit ergibt sich bei den Wasserbilligern ein höherer Anteil als bei den Langsuren. Die Bewohner(innen) Langsurs fühlen sich mehr zur Großregion und direkt anliegenden ausländischen Grenzregion zugehörig als die Bewohner(innen) in Wasserbillig, die eine starke Identifikation mit Luxemburg und ihrem Wohnort betonen (vgl. Tab. 8).

Tab. 8: Zugehörigkeitsgefühl

Ich fühle mich zugehörig... (5er Skala, „Ja“-Angaben)	Angaben in %	
	Langsur	Wasserbillig
zu dem Ort, in dem ich wohne.	70	65
zur Region, auf dieser Seite der Grenze.	62	60
zur direkten ausländischen Grenzregion.*	32	13
zur Region diesseits und jenseits der Grenze.	30	19
zur Großregion SaarLorLux+RLP.**	33	10
zu dem Staat, in dem ich wohne.	62	74
zu einem anderen Staat.	3	1

L: n=117, W: n=96, Cramer's V, *: p: < 0.05, **: p: < 0,01

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Dass die Großregion keine deutliche Verbundenheit hervorruft, begründen die qualitativ Befragten in Wasserbillig und Langsur mit deren unüberschaubarer Größe. Die Regionen des politischen Verbundes wurden, so die Überzeugung der Befragten, nach wirtschaftlichen Interessen ausgewählt, nicht nach kulturellen Gemeinsamkeiten der Bewohner(innen).

„Ich denke, die Großregion gibt es zwar als Landschaft, aber ich denke so vom Zusammenleben, Zusammenarbeit und so, da sind die noch ganz am Anfang. [...] Aber die Großregion, das ist obendrüber so und das ist so vielleicht auch, weil's so groß ist, so anonym, so abstrakt.“ (Herr S., Z. 184, 240)

Auch bei der Frage danach, was die Teilnehmer(innen) als Heimat bezeichnen würden, ergeben sich deutliche Unterschiede bei den Befragten aus beiden Orten. Die eigene Region bezeichnen 63 % der Teilnehmer(innen) aus Langsur als ihre Heimat, hingegen nur 18 % aus Wasserbillig. Die Grenzregion ist für 42 % der Befragten aus Langsur Heimat (nur für 20 % aus Wasserbillig). Den Sprachraum hingegen empfinden 42 % der Teilnehmer(innen) aus Wasserbillig als ihre Heimat (25 % aus Langsur). Das eigene Dorf ist für die Mehrheit Heimat, wohingegen die eigene Wohnung seltener genannt wird.

Auch hier zeigen die Ergebnisse, dass die Bewohner(innen) aus Langsur anscheinend mehr Verbundenheit zu ihrer (Grenz-)Region haben, wohingegen für die Personen aus Wasserbillig der Wohnort und der Sprachraum wichtig für ein Heimatgefühl sind (vgl. Tab. 9).

Tab. 9: Bezeichnung von Heimat

Was würden Sie als Ihre Heimat bezeichnen? (Mehrfachnennungen)	Angaben in %	
	Langsur	Wasserbillig
Meine Region**	63	18
Meinen Wohnort	61	54
Die Grenzregion**	42	20
Meine Wohnung	39	46
Europa	32	30
Meinen Sprachraum**	25	42
Nichts	3	2

L: 122, W: 105, Cramer's V, p: **< 0.01

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

Bei der Frage danach, wodurch die Heimat festzulegen sei, wird immer zunächst die Familie genannt. Eine verortete Heimat lässt sich hinsichtlich der Verwurzelung der Befragten feststellen. Dort, wo die Befragten geboren und aufgewachsen sind, ist (auch) Heimat. Auch das eigene Zuhause und der Wohnort werden als Heimat beschrieben.

„Ich bin dadurch, dass ich ja so viel rumgereist bin, schon viel woanders gelebt gehabt, habe ich immer meinen Lebensmittelpunkt, wo ich mich wohlgefühlt hab, wo mein Zuhause war, wo halt meine Lieben waren.“ (Frau B, Z. 87)

Gründe dafür, auf der anderen Seite der Grenze zu leben, liegen in beiden Orten zu fast gleichen Teilen in steuerlichen und wirtschaftlichen Vorteilen, wobei sich die Befragten aus Wasserbillig insgesamt seltener vorstellen können, auf der deutschen Seite der Grenze zu leben.

Dimensionen von Heimat

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass Heimat unterschiedlich konnotiert ist, z. B. als Ort der Familie, Geburtsort, über Naturbezüge oder vertraute Bräuche und Sitten. Die größte Zustimmung bei der Frage: „Heimat ist da, wo“ fand das Merkmal „ich mich geborgen fühle“ (77 % in Langsur, 81 % in Wasserbillig), gefolgt von „meine Familie lebt“ (70 % und 66 %), „ich wohne“ (69 % und 67 %), „mein Haus steht“ (59 % und 66 %) und „ich geboren wurde“ (50 % und 53 %). Bei den Items mit geringerer Zustimmung finden sich zugleich größere Unterschiede: „ich wohnen möchte“ (42 % zu 34 %), „Natur erlebe“ (39 % zu 31 %), „Dialekt gesprochen wird“ (31 % zu 38 %) „vertraute Bräuche gelten“ (29 % zu 42 %) oder „die Grenze ist“ (22 % zu 16 %). Familie und Freunde verweisen auf stabile, verlässliche soziale Beziehungen, während das eigene Haus stärker auf die eigene Biographie und Leistung hindeutet. Mithilfe von Faktorenanalysen wurde in einem nächsten Schritt

ermittelt, ob in beiden Orten den Einzelmerkmalen gleiche Strukturierungen unterliegen (vgl. Tab. 10).

Tab. 10: Bedeutung von Heimat – Faktorladungen der einbezogenen Variablen

Heimat ist da, wo...	Langsur			Wasserbillig		
	Tradi- tion	Ideelle Heimat	Fami- liensitz	Geborgen- heit	Altein- gesessen	Ideelle Heimat
mein Dia- lekt gespro- chen wird.	,87			,40,61		
ich geboren wurde.	,80			,62		
vertraute Bräuche gelten.	,73	,31	,33	,82		
meine Freunde leben.	,57	,43		,42,41		
ein idealer Ort ist.	,83			,82		
ich wohnen möchte.	,70			,43,69		
ich Natur erleben kann.	,45	,63		,54,34		
die Grenze ist.	,58			,44,67		
mein Haus steht.	,82			,80		
ich wohne.	,79			,63		
ich mich sicher fühle.	,61			,64		
meine Fami- lie lebt.	,43			,55,31		

L: KMO: ,79,/Bartl. P: ,00/Kumul. V.: ,58W: KMO: ,69,/Bartl. P: ,00/ Kumul. V.: ,55

Quelle: Eigene Erhebung, März 2015

In beiden Orten werden drei Dimensionen bei den 12 Einzelmerkmalen identifiziert. In Langsur können sie als Tradition, ideelle Heimat und Familiensitz bezeichnet werden. Der erste Faktor wird durch folgende Variablen gebildet: Dialekt, Geburtsort, vertraute Bräuche und Ort, an dem die Freunde leben. Auch das Item „Natur erleben“ korreliert

mit Faktor 1, dieses Merkmal zählt jedoch zur zweiten Dimension ideale Heimat, in der ein idealer Ort, Wunschort, und Grenze zusammengefasst werden. Faktor 3 bezieht sich auf den Familiensitz mit den Merkmalen Haus, derzeitiger Wohnort, Geborgenheit und Familie.

In Wasserbillig bilden sechs der zwölf Merkmale zwei Faktoren, d. h. dass die Lösung deutlich unklarer ist als in Langsur und die einzelnen Faktoren zugleich schwieriger zu interpretieren sind. Die erste Dimension umfasst vertraute Bräuche, Sicherheitsgefühl, Geburtsort, Familie und Naturempfinden, der Faktor ist somit auf Geborgenheit ausgerichtet. Der zweite Faktor kann als Alteingesessen interpretiert werden, denn er umfasst das Wohnen im eigenen Haus und den gesprochenen Dialekt. Der dritte Faktor entspricht weitgehend dem zweiten in Langsur identifizierten: die *ideelle Heimat*.

Obwohl im luxemburgischen und im deutschen Grenzort ganz unterschiedliche Muster bei den Dimensionen von Heimat zu erkennen sind, zeigen sich im Hinblick auf ihre sozialstrukturelle Differenzierung in beiden Ländern keine Unterschiede. Männer unterscheiden sich bei der Bewertung der Einzelmerkmale nicht signifikant von Frauen, Jüngere nicht von Älteren und finanziell gut gestellte Bürger nicht von denjenigen mit weniger Ressourcen. Einzig vor dem Hintergrund des Bildungsabschlusses der Befragten differieren in beiden Ländern die Angaben dahingehend, dass höher Qualifizierte weniger starke Ausprägungen bei den Einzelmerkmalen aufweisen, d. h. Heimat insgesamt als weniger bedeutsam erachten.

4 Fazit

Abschließend werden zentrale Ergebnisse zusammengefasst und die zu Beginn vorgestellten Forschungsfragen beantwortet. Zunächst wurde sichtbar, dass die Grenze als nationalstaatlich kontrollierte Grenze heute als wenig bedeutsam eingeschätzt wird. Das Ende der Grenzkontrollen infolge des Schengener Abkommens wird in Langsur und Wasserbillig positiv bewertet – vorher wurden die Grenzkontrollen als erschwerend für den Alltag empfunden. Gleichzeitig fallen Bezugnahmen auf den eigenen Nationalstaat nicht weg beziehungsweise Unterscheidungen zwischen dem eigenen und dem Nachbarland sind weiterhin relevant. Bei den deutschen Befragten zeigt sich tendenziell eine größere Offenheit gegenüber ihrem Nachbarland Luxemburg. Die Befragten aus Wasserbillig hingegen zeigen eine stärkere lokale Verwurzelung. Für sie sind der Dialekt sowie vertraute Bräuche sehr wichtig, um sich heimisch zu fühlen. Ihre starke Verbundenheit zur luxemburgischen Nation manifestiert sich auch darin, dass sich nur sehr wenige Befragte vorstellen können, in Deutschland zu wohnen.

Die Befragten an der deutsch-luxemburgischen Grenze wiesen ein recht weitgefasstes Heimatverständnis auf. Zwar sprachen viele davon, dass der Wohnort ihre Heimat sei, bei weiteren Ausführungen wurde jedoch deutlich, dass Heimat auch mit verschiedenen, insbesondere sozial definierten Faktoren zusammenhängt, wie Geborgenheit, Familie, Dialekt oder der „spezifischen Landschaft“ (das Letztgenannte insbesondere in Langsur). Zugleich ist festzustellen, dass sich die Befragten aus Wasserbillig mehrheitlich in ihrem Land heimisch fühlen, auch weil ein vertrauter Sprachraum wichtig für sie ist. Die Teilnehmer(innen) aus Langsur hingegen geben häufiger die beiderseitige (Grenz-) Region an. Die Frage, ob das Leben in einer Grenzregion neue Formen einer örtlichen Identität schafft, kann nicht eindeutig beantwortet werden, denn eine Wertschätzung des besonderen Raums, der sicherlich die Identifikation beeinflusst, ist gegeben, eine spezifische place identity betrifft aber nur eine Minderheit der Befragten.

Dass Luxemburg und Deutschland eine wirtschaftliche Zusammenarbeit pflegen, wird von allen Befragten sehr positiv bewertet. Etwa ein Drittel der Befragten aus Langsur arbeitet zudem in Luxemburg, sie profitieren von steuerlichen Vorteilen und dem Lohnniveau. Die Wasserbilliger(innen) gehen vorwiegend in Deutschland einkaufen und die Langsurer(innen) tanken in Luxemburg. Die Grenzlage bietet für die Befragten auf beiden Seiten der Grenze ökonomische Vorteile. Negativ betrachtet wird jedoch das hohe Verkehrsaufkommen und die damit verbundene Luftverschmutzung sowie zusätzlich bei den Luxemburger(inne)n der Tanktourismus seitens der Ausländer(innen).

Eine gute Beziehung zu den Nachbar(inne)n auf der anderen Grenzseite ist, wie in der Befragung von Vogelsang (2011), auch bei den Teilnehmer(inne)n dieser Umfrage zu erkennen. Jedoch wird deutlich, dass sich Befragte aus Langsur vereinzelt eine bessere Nachbarschaft durch mehr Toleranz seitens ihrer Nachbar(inne)n in Wasserbillig wünschen. Freundschaftliche und verwandtschaftliche Beziehungen bestehen dennoch auch jenseits der eigenen Landesgrenze. Anders als bei der Studie zu den Grenzgängern von Christian Wille et al. (2014) ist bei den Teilnehmer(inne)n dieser Erhebung ein großes Interesse an den Geschehnissen im Nachbarland gegeben. Mehr als die Hälfte der Bewohner(innen) beider Orte informiert sich regelmäßig über das Tagesgeschehen im anderen Land. Ein Grund hierfür ist sicherlich die direkte Grenzlage der beiden Gemeinden, durch die die Bewohner(innen) einen regelmäßigen und vielfältigen Austausch pflegen, beispielsweise beruflich, bei Ausflügen oder privat in Vereinen.

Bezüglich der Annahme, dass eine örtliche Identität Einfluss auf tägliche Aktivitäten nimmt, deuten die Ergebnisse darauf hin, dass dies nicht der Fall ist. Tägliche Aktivitäten finden regelmäßig und pragmatisch im angrenzenden Ausland statt, was sich besonders im Einkaufs- und Tankverhalten zeigt. Im deutsch-französischen Untersuchungsgebiet entstand daher zunächst der Eindruck, die Grenze sei auch symbolisch nicht mehr vorhanden. Jedoch gestaltet sich offenbar die Sprachbarriere zunehmend als schwierige Grenze. Neben dieser Barriere und den unterschiedlichen Regelungen, die auch die Kooperation behindern, gibt es aber auch eine positive Seite einer in Teilen weiterhin bestehenden symbolischen Grenze: das verbleibende „Andere“ auf der anderen Seite wird durchaus geschätzt, etwa bei Ausflügen.

Die Teilnehmer(innen) aus beiden Dörfern geben in der schriftlichen Befragung an, die Multikulturalität in der Grenzregion als großen Vorteil zu sehen. Zugleich ist eine größere Affinität zur Grenz- und Großregion bei den Befragten aus Langsur zu erkennen. Kulturelle Unterschiede werden von den Befragten aus Wasserbillig stärker betont als von denjenigen aus Langsur. Überwiegend lassen sich jedoch in den beiden Zwillingssorten ähnliche Ergebnisse feststellen. Die Grenzlage der Gemeinden wird vorwiegend positiv gesehen und das Gefühl von Heimat kommt zunächst im privaten Nah- und Wohnraum auf.

Die Ergebnisse der quantitativen Befragung und der qualitativen Interviews decken sich mehrheitlich mit den Ergebnissen aus bisherigen Studien. Wie in der Studie von Wille und Hesse (2014) wurde auch in dieser empirischen Untersuchung deutlich, dass die räumliche Zugehörigkeit nicht primär durch die Grenzlage geprägt ist. Abschließend soll noch einmal die Ausgangsfrage – „Wo kämen wir denn da hin?“ beziehungsweise angepasst „Wo sind wir hingekommen?“ – im Titel des Beitrags aufgegriffen werden: Geht es um die Bedeutung der Grenze, so ist der allgemeine Konsens, dass sie kaum mehr wahrnehmbar ist und das Leben seit ihrem Wegfall komfortabler geworden ist sowie besondere Vorteile bietet. Gleichzeitig werden Herausforderungen, gerade für grenzüberschreitende Kooperationen, gesehen, beispielsweise in Bezug auf Kriminalitätspräventi-

on, demografischen Wandel oder mangelnde wechselseitige Sprachkenntnisse – Aufgaben für die kommenden Jahre.

Literatur

- Commune de Mertert (ed.) (2015): Commune de Mertert.
<http://www.mertert.lu> (27.01.2016).
- Kühne, O.; Spellerberg, A. (2010): Heimat in Zeiten erhöhter Flexibilitätsanforderungen. Empirische Studien im Saarland. Wiesbaden.
- Kühne, O.; Schönwald, A. (2015): San Diego –Eigenlogiken, Widersprüche und Hybriditäten in und von ‚America’s finest city‘. Wiesbaden.
- Mayring, P. (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim.
- Ministerium für Finanzen und Europa des Saarlandes (Hrsg.) (2015): Frankreichstrategie – auf einen Blick.
http://saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Startegie_LangDIn4S_Lay_7.pdf (27.01.2016).
- Ortsgemeinde Langsur (Hrsg.) (2015): Ortsgemeinde Langsur.
<http://www.langsur.de> (27.01.2016).
- Schilling, H. (1986): Leben an der Grenze. Recherchen in der Region Saarland/Lorraine. Frankfurt am Main. = Schriftenreihe des Instituts für Kulturanthropologie und Europäische Ethnologie der Universität Frankfurt am Main 25.
- Schilling, H. (o.J.): Leben an der Grenze. Recherchen in der Region Saarland/Lorraine.
http://heinzschilling.de/info/notizenbaende_01.html (22.03.2017).
- Schönwald, A. (2012): Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Das Beispiel der Großregion. Wiesbaden.
- Schönwald, A. (2015): Die Großregion: Raum- und Identitätskonstruktionen einer Grenzregion. In: Kühne, O.; Weber, F. (Hrsg.): Bausteine der Regionalentwicklung. Wiesbaden, 195-204.
- Sievers, K. (2014): Lost in Transformation? – Raumbezogene Bindungen im Wandel städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen. Wiesbaden.
- Universität der Großregion (Hrsg.) (2014): Jahresbericht. Luxembourg.
- Vogelsang, W. (2011): Abschlusspräsentation Haushaltsbefragung des Studentischen Forschungsprojektes: Regionale Identität „Untere Sauer“.
<http://www.waldemar-vogelgesang.de/pdf/FPRegIdent.pdf> (27.01.2016).
- Weichhart, P.; Weiske, C.; Werlen, B. (2006): Place Identity und Images. Das Beispiel Eisenhüttenstadt. Wien.
- Wille, C. (2012): B/Ordering in der Großregion. Mobilitäten – Grenzen – Identitäten. Luxembourg. = IDENT2 Working Paper 3.
- Wille, C.; Hesse, M. (2014): Räume: Zugänge und Untersuchungsperspektiven. In: Wille, C.; Reckinger, R.; Kmec, S.; Hesse, M. (Hrsg.): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken – Medien – Subjekte. Bielefeld, 24-34.

Autoren

Dipl.-Soz.Wiss. **Katharina Engelhardt** (*1988), Kaiserslautern, Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Koblenz-Landau und an der MID Sweden University, Lehrbeauftragte im Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung am Campus Landau, Arbeit in der Marktforschung in Luzern, freiberufliche Tätigkeit als Interviewerin und in der qualitativen Auswertung, seit Dezember 2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Stadtsoziologie an der Technischen Universität Kaiserslautern und dort vorwiegend für die Lehre zuständig.

Dr. **Antje Schönwald** (*1983), Ottweiler. Sie studierte Europäische Ethnologie/Kulturwissenschaft, Friedens- und Konfliktforschung und Spanisch an der Philipps-Universität Marburg und an der Universidad de Extremadura in Cáceres (Spanien). Sie promovierte an der Universität des Saarlandes zu Identitäten und Stereotypen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Seit 2016 arbeitet sie als Ressortleiterin für „Nachhaltige Entwicklung“ in der Europäischen Akademie Otzenhausen. Forschungsschwerpunkte: Identitäten, Grenzen, Landschaften, demografischer Wandel.

Prof. Dr. **Annette Spellerberg** (*1960), Kaiserslautern, Studium der Soziologie an der FU Berlin, promovierte 1995 zur sozialen Differenzierung durch Lebensstile und Lebensqualität in West- und Ostdeutschland. 1990 bis 1995 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin. Dem Projekt „Lebensstile, Wohnbedürfnisse und Mobilitätsbereitschaft“ an der FU Berlin und dem WZB (1996–1998) folgte ein Forschungsaufenthalt in Stanford (USA) und ein Habilitationsstipendium der DFG. 2001–2002 war sie wissenschaftliche Assistentin an der Universität Bamberg. Seit 2002 leitet sie das Fachgebiet Stadtsoziologie im Studiengang Raumplanung der TU Kaiserslautern, zunächst als Juniorprofessorin und seit 2008 als Professorin. Die Arbeitsschwerpunkte liegen auf der Wohnsoziologie, der sozialräumlichen Ungleichheit und der empirischen Sozialforschung städtischer Lebensverhältnisse.

Dr. **Florian Weber** (*1983), Neustadt/Weinstraße. Er studierte Geographie, BWL, Soziologie und Publizistik an der Universität Mainz und promovierte an der Universität Erlangen-Nürnberg zu einem Vergleich deutsch-französischer Stadtpolitiken aus diskurstheoretischer Perspektive. Derzeit ist er als Akademischer Rat an der Eberhard Karls Universität Tübingen tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf Diskurs- und Landschaftsforschung, erneuerbaren Energien sowie Stadtpolitiken im internationalen Vergleich.

Christian Wille, Ursula Roos

Grenzüberschreitende Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze? Eine empirische Annäherung am Beispiel von Grenzpendlern und Wohnmigranten

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grenzgänger
 - 2.1 Soziale Kontakte am Wohn-/Arbeitsort
 - 2.2 Grenzüberschreitende Alltagspraktiken
- 3 Wohnmigranten
 - 3.1 Soziale Kontakte am Wohn-/Arbeitsort
 - 3.2 Grenzüberschreitende Alltagspraktiken
- 4 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Luxemburg ist in bemerkenswerter Weise von grenzüberschreitenden Mobilitätsphänomenen geprägt, zu denen Grenzpendler und Wohnmigranten zählen. Während beide Gruppen überwiegend unter sozioökonomischen Aspekten betrachtet werden, nimmt dieser Beitrag eine soziokulturelle Perspektive ein. Untersucht wird die Frage, inwiefern grenzüberschreitende Alltagsmobilität die Entstehung grenzüberschreitender Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze fördert. Dafür werden die Entwicklung von sozialen Kontakten am Arbeits- und/oder Wohnort sowie die räumliche Organisation von Alltagspraktiken von Grenzpendlern und Wohnmigranten beleuchtet. Beide Teilaspekte werden in den betrachteten Gruppen anhand von quantitativ und qualitativ erhobenen Befunden aus verschiedenen Studien diskutiert und zueinander in Beziehung gesetzt. Der Beitrag gibt Einblicke in Lebenswelten an europäischen Binnengrenzen, für die nationalstaatliche Gliederungen nachrangig und zugleich konstitutiv sind.

Schlüsselwörter

Border Studies – Wohnmigration – Grenzpendler – Integration – Luxemburg – Transnationalisierung

Cross-border living environments on the Luxembourg border? An empirical approach using the example of cross-border commuters and residential migrants

Abstract

Luxembourg is particularly characterised by cross-border mobility phenomena such as cross-border commuters and residential migrants. While both groups are usually considered from a socio-economic perspective, this paper takes a socio-cultural stance. The focus of investigation is the extent to which cross-border everyday mobility promotes the development of cross-border living environments on the Luxembourg border. To this end light is shed on the development of social contacts at the place of work and/or residence and the spatial organisation of the everyday practices of cross-border commuters and residential migrants. Both aspects are discussed and set in relation to one another using quantitative and qualitative findings from various investigations. The paper provides insights into living environments on the inner borders of the EU, where divisions between nation states are of subordinate importance but simultaneously constitutive.

Keywords

Border Studies – residential migration – cross-border commuters – integration – Luxembourg – transnationalisation

1 Einleitung

Luxemburg ist mit einem Ausländeranteil von 45,3 % (Statec 2014: 9) sehr stark von Einwanderungsphänomenen geprägt. Gleichzeitig sind für das Großherzogtum auch kleinräumige grenzüberschreitende Mobilitätsphänomene charakteristisch, die sich v. a. in Grenznähe verdichten. Hier besonders relevant ist sowohl das seit den 1980er-Jahren wachsende Phänomen der Grenzpendler, d. h. Arbeitskräfte aus den angrenzenden Regionen mit Arbeitsplatz im Großherzogtum, als auch das jüngere Phänomen der Wohnmigranten, d. h. Personen, die aus Luxemburg ins benachbarte Deutschland, Frankreich und Belgien umziehen. Beide Gruppen sind – wenn zum Teil auch gegenläufig – regelmäßig grenzüberschreitend mobil, sei es um an den Arbeits- und Wohnort zu gelangen oder um Alltagspraktiken im Nachbarland auszuführen.

Die Phänomene der Berufspendler und Wohnmigranten an der luxemburgischen Grenze sind aus soziokultureller Perspektive bisher nur wenig erforscht. Aktuelle Arbeiten über Grenzpendler (z. B. Belkacem/Pigeron-Piroth 2012, 2015) und über Wohnmigranten (z. B. Carpentier 2010; Wille 2011) in der Großregion konzentrieren sich mit nur wenigen Ausnahmen (Wille 2012; Franziskus/de Bres 2012; Wille 2014; Boesen/Schnuer 2015) überwiegend auf sozioökonomische Implikationen dieser Mobilitätsformen. In diesem Beitrag jedoch stehen soziokulturelle Aspekte im Zentrum, die helfen sollen, die Frage nach grenzüberschreitenden oder eher nach räumlich fragmentierten Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze zu bearbeiten. Diese Betrachtung führt zugleich – insbesondere 30 Jahre nach der Unterzeichnung des Schengener Abkommens – zu der generellen Frage nach der Wirkmächtigkeit europäischer Binnengrenzen in Grenzräumen. Dafür werden in diesem Beitrag die Entwicklung von sozialen Kontakten am Arbeits- und/oder Wohnort sowie die räumliche Organisation von Alltagspraktiken bei Grenzpendlern und Wohnmigranten an der luxemburgischen Grenze untersucht. Für

beide Teilaspekte von grenzüberschreitenden Lebenswirklichkeiten werden je betrachteter Gruppe quantitativ und qualitativ erhobene Befunde aus verschiedenen Studien (Tabelle 1) zusammengeführt.

Tab. 1: Datengrundlage

Studien	Wille (2012)	Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014)	Roos (2016)
Kontext der Studie	Dissertationsprojekt (Universität Luxemburg und Universität des Saarlandes)	Projekt „IDENT2 – Regionalisierungen als Identitätskonstruktionen in Grenträumen“ (Universität Luxemburg)	Dissertationsprojekt (Universität des Saarlandes)
Durchführungszeitraum der Studie	2006/2007	2012/2013	2012/2013
Stichprobe der Studie	Grenzpendler mit Arbeitsplatz in Luxemburg (N=233) Davon wohnend in: Saarland (n=28) Lothringen (n=85) Rheinland-Pfalz (n=106) Wallonien (n=14) Interviewte Grenzpendler mit Arbeitsplatz in Luxemburg (N=25) Davon wohnend in: Saarland (n=3) Lothringen (n=5) Rheinland-Pfalz (n=15) Wallonien (n=2)	Grenzpendler ¹ (N=287) Davon wohnend in: Saarland (n=13) Lothringen (n=157) Rheinland-Pfalz (n=25) Wallonien (n=92) Wohnmigranten aus Luxemburg (N=56) Davon wohnend in: Saarland (n=6) Lothringen (n=16) Rheinland-Pfalz (n=12) Wallonien (n=22)	Wohnbevölkerung der Kreisstadt Merzig (N=856) Davon: Personen ohne Migrationshintergrund: n=487 Personen mit Migrationshintergrund: n=366, darunter 40 Wohnmigranten mit luxemburgischer Staatsangehörigkeit Interviewte Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund der Kreisstadt Merzig (n= 12) Davon ein Wohnmigrant mit luxemburgischer Staatsangehörigkeit
Methodik	Quantitative Befragung Qualitative Interviews	Quantitative Befragung Qualitative Interviews	Quantitative Befragung Qualitative Interviews

Quelle: Eigene Darstellung

¹ Es wird angenommen, dass diese Grenzgänger in erster Linie in Luxemburg arbeiten.

Zur Annäherung an die Fragestellung wird zunächst ein statistisches Porträt der Grenzpendler und Wohnmigranten skizziert, das zentrale Entwicklungen – insbesondere seit der Jahrtausendwende – berücksichtigt. Darauf aufbauend wird jeweils auf die genannten Teilaspekte von grenzüberschreitenden Lebenswirklichkeiten anhand von empirischen Befunden eingegangen und abschließend ein Vergleich der Gruppe der Grenzpendler und Wohnmigranten vorgenommen. Die Rückbindung der Betrachtungen an die Fragestellung des Beitrags zeigt, dass an der luxemburgischen Grenze durchaus von grenzüberschreitenden Lebenswelten gesprochen werden kann.

2 Grenzgänger

Im Folgenden wird zunächst auf die Gruppe der Grenzpendler eingegangen, die seit nunmehr über dreißig Jahren den luxemburgischen Arbeitsmarkt prägen und heute 44% der im Großherzogtum beschäftigten Arbeitskräfte stellen. Ihr Aufkommen lässt sich zwar bis in die 1960er-Jahre statistisch rekonstruieren, aber erst ab den 1980er-Jahren erfährt die Grenzpendlerbeschäftigung eine bemerkenswerte Entwicklungsdynamik. Diese wird im Folgenden skizziert (Wille 2012: 143 ff.), um darauf aufbauend zu diskutieren, inwiefern Grenzpendler soziale Kontakte im Wohn- und Arbeitsland besitzen und welche Alltagspraktiken sie im Wohn- bzw. Arbeitsland ausführen.

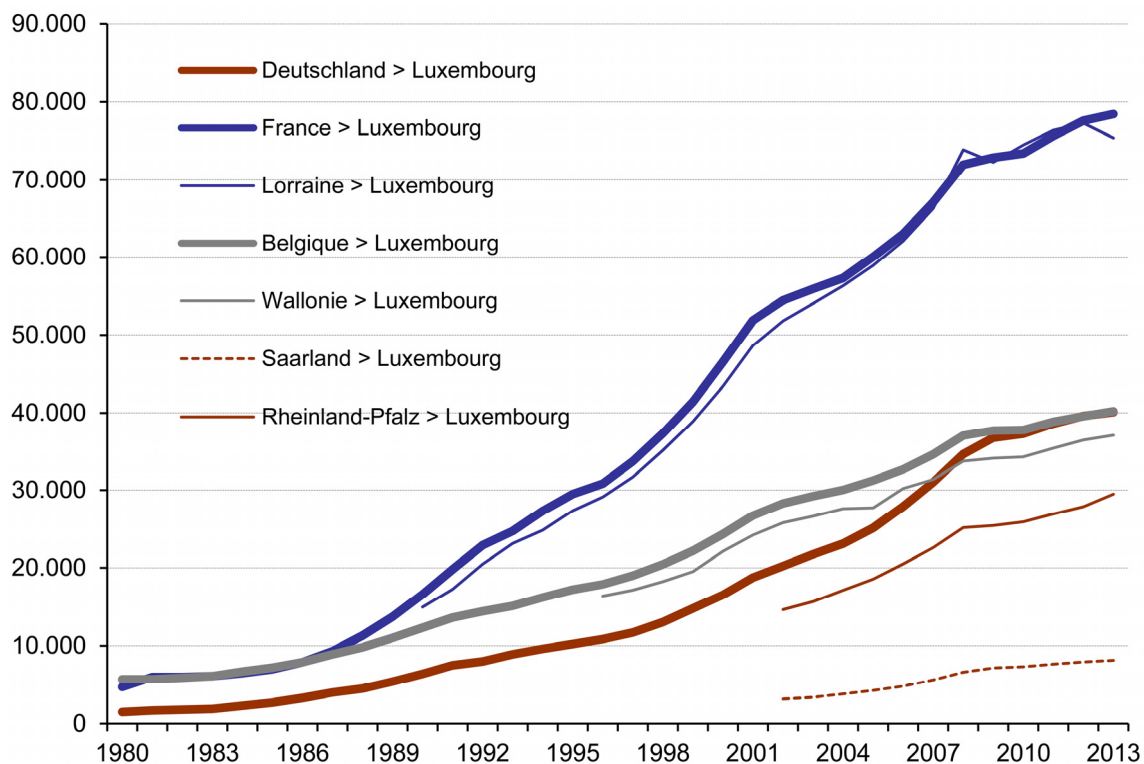
Die in den 1980er-Jahren einsetzende Entwicklung der Grenzpendlerbeschäftigung hält bis heute nahezu ungebrochen an und wurde von den Pendlern aus Frankreich maßgeblich geprägt, deren Zahl sich zwischen 1980 und 2000 verzehnfachte. Zwar überstiegen die jährlichen Wachstumsraten dieses in Luxemburg ab 1987 bedeutendsten Einpendlerstroms bis 1985 nicht die 8 %-Marke; ab 1986 erhöhten sie sich jedoch deutlich und bewegten sich bis 1992 zwischen 13 und 22 %. Dieser Zuwachs lag in der schwierigen Arbeitsmarktlage infolge der Stahlkrise begründet, die besonders in den grenznahen Gebieten von Lothringen spürbar war. Zwischen 1985 und 1994 profitierten die Grenzpendler aus Frankreich v. a. im Bereich der marktbestimmten Dienstleistungen (+386,2 %) und der Bauwirtschaft (+361,1 %); im verarbeitenden Gewerbe fielen ihre Wachstumsraten niedriger aus (Statec 1995: 260 ff.).

Die Entwicklung des Einpendlerstroms aus Belgien, der zwischen 1980 und 2000 um mehr als das Vierfache wuchs, folgt der generellen Entwicklung der Grenzpendlerbeschäftigung. Die jährlichen Wachstumsraten des zuvor bedeutendsten Pendlerstroms überstiegen bis 1983 nicht die 3,5 %-Marke, ab 1984 legten sie aber mit einem jährlichen Plus von knapp 10 % deutlich zu. Im Jahr 1987 wurden die Belgier als größte Grenzpendlergruppe von den Franzosen abgelöst, was der Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung in Luxemburg bei spürbaren Arbeitsplatzeinbrüchen in den ehemaligen Hochburgen der Eisen- und Stahlindustrie in Frankreich geschuldet bleibt. Gleichwohl entwickelte sich der Strom aus Belgien zwischen 1987 und 1991 mit jährlichen Wachstumsraten zwischen 10 bis 13 %. Trotz des Konjunkturtiefs Anfang der 1990er-Jahre pendelten in den Folgejahren zunehmend mehr Arbeitskräfte aus Belgien ein, jedoch verlangsamte sich zunächst ihre Dynamik, um gegen Ende des Jahrzehnts mit jährlichen Zuwächsen zwischen 7 und 10 % wieder Fahrt aufzunehmen. Zwischen 1985 und 1994 profitierten die Grenzpendler aus Belgien v. a. von der Entwicklung der marktbestimmten Dienstleistungen (+254,8 %) und der Bauwirtschaft (+232,7 %); im verarbeitenden Gewerbe fiel die Wachstumsrate (+6,6 %) im Vergleich zu den Einpendlern aus Frankreich und Deutschland niedriger aus (Statec 1995: 260 ff.).

Die Entwicklung des Stroms aus Deutschland, der zwischen 1980 und 2000 um das Elffache wuchs, folgt ebenfalls dem allgemeinen Trend der Grenzpendlerbeschäftigung

in Luxemburg. Auch wenn sich die Zahl der Grenzpendler aus Deutschland gegenüber derer aus Frankreich oder Belgien noch bis zur Jahrtausendwende auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bewegte, können die jährlichen Wachstumsraten mit denen der anderen Einpendlerströme mithalten. Sie lagen bis 1983 unter 10 %, ab 1984 stiegen sie sprunghaft an und bewegten sich bis 1991 zwischen 17 und 22 %. Nach der Konjunkturfalte in den 1990er-Jahren wuchsen die jährlichen Veränderungsraten abermals auf über 10 %. Zwischen 1985 und 1994 profitierten die Grenzpendler aus Deutschland besonders in den marktbestimmten Dienstleistungen und in der Bauwirtschaft vom Beschäftigungszuwachs (Statec 1995: 260 ff.).

Abb. 1: Entwicklung der Grenzpendlerbeschäftigung in Luxemburg nach Herkunftsgebieten 1980–2013



Quellen: Bundesagentur für Arbeit (Deutschland), Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxemburg), Institut national de la statistique et des études économiques (Frankreich), Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité (Belgien); eigene Darstellung

Die bemerkenswerte Entwicklung der Grenzpendlerbeschäftigung seit den 1980er-Jahren legitimiert nicht nur die Frage nach grenzüberschreitenden bzw. räumlich fragmentierten Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze, sondern hat im Großherzogtum auch zu einer atypischen Situation geführt: Zwischen 1998 und 2008 ist die Beschäftigung im Großherzogtum um 51 % gewachsen, insbesondere in den unternehmensnahen Dienstleistungen. Dabei setzte sich die schon in den 1990er-Jahren registrierte Verschiebung der Arbeitskräfte mit luxemburgischer Staatsangehörigkeit aus dem verarbeitenden Gewerbe hin zum (halb-)öffentlichen Sektor weiter fort. Diese Segmentierung des Arbeitsmarkts verstärkt die Abhängigkeit Luxemburgs von ausländischen Arbeitskräften, da die Entwicklung im privatwirtschaftlichen Sektor hauptsächlich von Grenzpendlern und ansässigen Ausländern getragen wird.

Im Folgenden wird die Entwicklung des Pendleraufkommens seit der Jahrtausendwende näher betrachtet. Im Jahr 2013 zählte Luxemburg 158.758 Grenzpendler (darunter 2,7 % atypische Grenzpendler), von denen die Hälfte aus dem benachbarten Frankreich (78.454) und jeweils ein Viertel aus Deutschland (40.105) und Belgien (40.199) kam. Ihre Zahl ist seit dem Jahr 2003 um das 1,5-Fache gestiegen, wobei sich besonders der Strom aus Deutschland dynamisch zeigte – sodass im Jahr 2012 erstmals mehr Pendler aus Deutschland nach Luxemburg kamen als aus Belgien. Die Entwicklung seit der Jahrtausendwende verlief allerdings nicht gleichmäßig: Im Zuge der Konjunkturflaute Anfang der 2000er-Jahre verlangsamte sich zunächst das Wachstum, um ab dem Jahr 2004 wieder anzuziehen. Weitaus einschneidender wirkte die Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008, die zwar zu keinem Rückgang der in Luxemburg beschäftigten Grenzpendler führte, aber die hohen Entwicklungsquoten der Vorjahre einbrechen ließ – insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und in der Finanzwirtschaft. Davon besonders betroffen waren die Ströme aus Frankreich und Belgien, die – wie die Pendler aus Deutschland – dennoch geringfügige Beschäftigungsgewinne im Jahr 2009 verzeichneten. Die gebremste Entwicklungsdynamik konnte sich bis zum Jahr 2011 leicht erholen, vom Vorkrisenniveau ist sie aber noch weit entfernt (IBA 2014: 18 ff.).

Mit Blick auf die Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze sind zusätzlich die Wohnorte und -regionen der Grenzpendler in Betracht zu ziehen, wobei sich zeigt, dass die Anziehungskraft des luxemburgischen Arbeitsmarkts über die unmittelbar angrenzenden Gebiete hinausreicht (Wille 2012: 143 ff.). In Frankreich wohnten z. B. im Jahr 2008 über die Hälfte (57,3 %) bzw. ein Fünftel (20,1 %) der Grenzpendler in Thionville bzw. Longwy, das Einzugsgebiet dehnte sich aber zunehmend nach Süden und in den Osten von Lothringen aus. So wiesen die überwiegend im Einflussbereich des deutschen Arbeitsmarkts stehenden Gebiete um das Bassin Houiller bzw. um Sarreguemines zwischen 2000 und 2008 vergleichsweise hohe Grenzpendlerzuwächse auf; auch die Gebiete um Metz und Nancy im Süden verzeichneten einen spürbaren Anstieg der dort ansässigen Luxemburg-Pendler. Die Grenzpendler aus der Wallonien hingegen wohnten im Betrachtungszeitraum überwiegend in unmittelbarer Nähe zu Luxemburg: 17,8 % von ihnen entfielen auf die Provinz Lüttich und 77,5 % auf das belgische Luxemburg (2008). Der Anteil der in der Provinz Luxemburg ansässigen Grenzpendler reduzierte sich zwischen 2000 und 2008; im Unterschied dazu gewann die Provinz Lüttich an Bedeutung, was eine Ausdehnung des Einflussbereichs des luxemburgischen Arbeitsmarkts anzeigt. Auch in den beiden deutschen Bundesländern wohnten die Luxemburg-Pendler überwiegend in Grenznähe: Knapp zwei Drittel (64,0 %) der Grenzpendler aus dem Saarland waren im Jahr 2008 im grenznahen Landkreis Merzig-Wadern ansässig, weitere 17,7 % entfielen auf den benachbarten Kreis Saarlouis. In Rheinland-Pfalz konzentrierte sich das Einzugsgebiet auf die Region Trier; ferner wohnten 42,5 % der Auspendler aus Rheinland-Pfalz im Kreis Trier-Saargau und 25,9 % im Landkreis Bitburg-Prüm.

2.1 Soziale Kontakte am Wohn-/Arbeitsort

Zur Untersuchung der Frage, inwiefern in Luxemburg beschäftigte Grenzpendler soziale Kontakte in der Wohn- und in der Arbeitsregion unterhalten, werden zunächst Befunde von Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) über die familiären und freundschaftlichen Besuchspraktiken von Pendlern herangezogen (Tabelle 2). Aufgrund der Datenlage konzentrieren sich die Betrachtungen auf in Lothringen und in Wallonien ansässige Grenzpendler, denen die Grenzraumbewohner der jeweiligen Wohnregionen als Vergleichsgruppe gegenübergestellt werden.

Tab. 2: Besuchspraktiken von Grenzpendlern und Grenzraumbewohnern mit Wohnort in Lothringen bzw. Wallonien in Prozent (Mehrfachnennungen)

Wohnregion	Lothringen		Wallonien	
	Grenzpendler (n=157)	Grenzraum- bewohner (n=867)	Grenzpendler (n=92)	Grenzraum- bewohner (n=517)
Freunde besuchen in ...				
Frankreich	88	75		
Luxemburg	44	17	54	17
Belgien			85	76
Familie besuchen in ...				
Frankreich	88	76		
Luxemburg	13	7	21	6
Belgien			80	76

Quelle: Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014); eigene Zusammenstellung

Es ist festzustellen, dass Grenzpendler Freunde und Familienmitglieder in erster Linie im Wohnland besuchen. Mit Blick auf Freundschaften in Luxemburg geben sie nur etwa halb so viele Besuche von Freunden an wie im Wohnland – jedoch signifikant häufiger als die sonstigen Grenzraumbewohner –, was auf freundschaftliche Beziehungen im Arbeitsland verweist. Im Vergleich zu Freunden suchen die Grenzpendler aber deutlich seltener Familienmitglieder im Großherzogtum auf, jedoch öfter als die Grenzraumbewohner insgesamt. Dass Freunde häufiger als Familienmitglieder in einer Nachbarregion besucht werden, entspricht dem generellen Trend (Wille 2015: 149 ff.) und steht mit dem (Nicht-)Vorhandensein von grenzüberschreitenden Verwandtschaftsbeziehungen im Zusammenhang.

Die Befunde zeigen, dass Grenzpendler freundschaftliche und familiäre Kontakte in Luxemburg besitzen – wenn auch weniger als im Wohnland –, diese aber gegenüber grenzüberschreitenden sozialen Kontakten der Grenzraumbewohner insgesamt deutlich ausgeprägter sind. Festgehalten werden kann, dass die unter Grenzpendlern verbreitete grenzüberschreitende Alltagsmobilität die Entwicklung von sozialen Beziehungen, insbesondere von Freundschaften, in Luxemburg befördert.

Für die weiterführende Betrachtung von freundschaftlichen Beziehungen im Arbeitsland wird an Befunde von Wille (2012: 296 ff.) angeknüpft. In dieser Studie geben zwei Drittel (67,9 %) der in Luxemburg beschäftigten Grenzpendler an, im Arbeitsland ansässige Personen zu ihrem Freundeskreis zu zählen. Dies trifft besonders auf Pendler aus Rheinland-Pfalz (75,5 %) und weniger auf Pendler aus Lothringen (56,5 %) zu. Die Betrachtung der freundschaftlichen Beziehungen der insgesamt befragten Grenzpendler zeigt allerdings, dass es sich hierbei überwiegend um (ehemalige) Kollegen (87,3 %) handelt, was einige Grenzpendler im Interview bestätigen (Wille 2012: 298):

„Luxemburger kenn' ich natürlich auch, aber nur innerhalb der Kollegen – die aktuellen und früheren Kollegen. Ich habe zu einigen noch Kontakt aus dem Unternehmen, in dem ich mal ein Praktikum gemacht habe und wir treffen uns noch ab und an – in der Mittagspause oder so.“ (Wohnregion Saarland, Arbeitsland Luxemburg)

„Doch, schon, ich kenne Luxemburger. Aber diese Bekanntschaften, so nenne ich das jetzt mal, entwickeln sich alle über die Arbeit. Ausgehen und welche kennen lernen, das ist nicht der Fall.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Arbeitsland Luxemburg)

„Es kommt schon vor, dass ich vielleicht nach der Arbeit mit Kollegen oder ehemaligen Kollegen mal ein Bier in einer Kneipe in Luxemburg trinke. Das ist aber eher selten, eben wegen der Fahrerei. Ich habe einen anstrengenden Job und wenn ich gegen acht aus dem Büro komme, dann will ich nach Hause, dann will ich auch noch was Privates machen.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Arbeitsland Luxemburg)

Festzuhalten bleibt, dass freundschaftliche Beziehungen außerhalb des beruflichen Kontextes offenbar eher selten entstehen. Als Gründe dafür geben die Grenzpendler lange Fahrtwege zum Arbeitsplatz oder familiäre Verpflichtungen an und verweisen auf die mangelnde Zeit, um im Großherzogtum neue Kontakte mit Ansässigen zu knüpfen. Dies führt zu der im Folgenden zu klärenden Frage, inwiefern Grenzpendler außerhalb der Berufstätigkeit Zeit in Luxemburg verbringen.

2.2 Grenzüberschreitende Alltagspraktiken

Zur Untersuchung der Frage, welche Alltagspraktiken die befragten Grenzpendler aus Lothringen und Wallonien im Wohn- bzw. im Arbeitsland ausführen, wird auf Befunde von Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) zurückgegriffen (Tab. 3).

Hier wird zunächst deutlich, dass die Grenzpendler im Vergleich zu den Grenzraumbewohnern insgesamt öfter Alltagspraktiken in Luxemburg ausführen und die Angebote im Großherzogtum häufiger nutzen. Dennoch erledigen die Grenzpendler ihre Alltagspraktiken in erster Linie im Wohnland, obgleich auch das Arbeitsland – etwa für Konsum und Freizeit – eine wichtige Rolle spielt. So erledigen die Grenzpendler in erster Linie Konsumaktivitäten in Luxemburg und gehen dort aus. Die tendenzielle Gleichrangigkeit von Wohn- und Arbeitsland ist hier zum Teil auf notwendige Restaurantbesuche während der Mittagspause sowie auf die Versorgung mit Produkten des täglichen Bedarfs zurückzuführen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass für Grenzpendler die Möglichkeiten für den ohnehin notwendigen Einkauf oft „auf dem Weg“ liegen, dass viele Grenzpendler durch das Einkaufen am Arbeitsort Zeit sparen und dass die Geschäfte am Wohnort der Grenzpendler teilweise schon geschlossen sind, wenn sie am Abend nach Hause kommen (Wille 2012: 301). Dies bestätigt auch ein Grenzpendler im Interview (Wille 2012: 300 ff.):

„Also, man kauft schon mal ein auf dem Nachhauseweg, weil die großen Geschäfte doch länger geöffnet sind als vielleicht die regionalen hier [in Rheinland-Pfalz]. Sie liegen genau so, dass man auf dem Nachhauseweg daran vorbei fährt – wobei mein Einkauf in Luxemburg schon eher selten ist, denn der Preisunterschied für Lebensmittel ist doch relativ groß.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Wohnland Luxemburg)

Auf Platz zwei der in Luxemburg erledigten Alltagspraktiken rangieren Erholungsaktivitäten und der Besuch von kulturellen Veranstaltungen, die noch knapp die Hälfte der Grenzpendler im Arbeitsland ausführt (Tabelle 3). Besonders geschätzt wird das mehrsprachige kulturelle Angebot in Luxemburg-Ville, das aus kulturpolitischer Sicht mit dem Angebot anderer europäischer Großstädte mithalten soll:

Tab. 3: Räumliche Verteilung von Alltagspraktiken von Grenzpendlern und Grenzraumbewohnern mit Wohnort in Lothringen und Wallonien in Prozent (Mehrfachnennungen)

Alltagspraktiken	Ausführung in...	Lothringen (Wohnregion)		Wallonien (Wohnregion)	
		Grenzpendler (n=157)	Grenzraumbewohner (n=867)	Grenzpendler (n=92)	Grenzraumbewohner (n=517)
Shoppen	Frankreich	77	63		
	Luxemburg	78	48	91	49
	Belgien			71	55
Einkaufen	Frankreich	83	71		
	Luxemburg	53	23	76	27
	Belgien			78	69
Erholung im Grünen/ Tourismus	Frankreich	76	64		
	Luxemburg	53	33	48	34
	Belgien			68	62
Besuch kultureller Veranstaltungen	Frankreich	73	61		
	Luxemburg	45	18	46	12
	Belgien			69	59
Ausgehen	Frankreich	63	53		
	Luxemburg	59	23	56	15
	Belgien			65	50
Arztbesuche	Frankreich	87	77		
	Luxemburg	38	9	45	7
	Belgien			83	78

Quelle: Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014); eigene Zusammenstellung

„Ich verbringe auch außerhalb der Arbeit Zeit in Luxemburg. In den ersten beiden Jahren war das noch nicht so, aber dann so nach und nach ... die haben ja auch ein kulturelles Angebot, was einfach besser ist als das, wo ich wohne – da ist einfach nur plattes Land.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Wohnland Luxemburg)

*„De temps à autres je passe aussi du temps au Luxembourg. Je fais des restaurants, théâtres et je profite de l'offre culturelle.“*² (Wohnregion Lothringen, Arbeitsland Luxemburg)

„Im Sommer fahre ich mit der Familie mal rüber, vielleicht nach Echternach – die Grenze existiert insofern dann nicht. Wir sind dann auch drüben mit den Kindern spazieren gegangen, oder auch Radfahren.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Arbeitsland Luxemburg)

Schließlich zeichnet sich bei den Grenzpendlern eine deutliche Bevorzugung des Wohnlandes für das Konsultieren von Ärzten ab, weshalb der Arztbesuch – den Grenzpendler auch im Ausland erledigen können – die seltenste Alltagspraktik in Luxemburg darstellt (Tabelle 3). Ein Vorteil des Arztbesuchs im Großherzogtum ist aus Gesprächen mit Grenzpendlern bekannt, nämlich dass die Wartezeiten für Konsultationstermine bei Fachärzten in Luxemburg spürbar kürzer sind als z. B. in Frankreich.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass Grenzpendler durchaus Alltagsaktivitäten im Arbeitsland ausführen und dies häufiger als die sonstigen Grenzraumbewohner. Dieser Befund soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Pendler trotz grenzüberschreitender Alltagsmobilität das Wohnland für die Erledigung von Alltagspraktiken vorziehen. Dies erklären Grenzpendler, wie bei Wille (2012), zum Teil mit finanziell günstigeren Freizeitangeboten im Wohnland, langen Fahrtstrecken, mangelnden sozialen Kontakten in Luxemburg oder mit einem auf das Private zentrierten Habitus³:

„Außerhalb des Jobs verbringe ich selten Zeit in Luxemburg – ganz selten. Ich besuche vielleicht schon mal eine Messe oder gehe mal ins Kino, aber ansonsten fahre ich eigentlich nicht mehr nach Luxemburg – weil ich dann ganz froh bin, mich nicht mehr ins Auto setzen zu müssen. Und direkt nach der Arbeit bleibe ich eigentlich auch nicht dort.“ (Wohnregion Rheinland-Pfalz, Arbeitsland Luxemburg)

*„Non. Je vis à Metz et ça fait long. Je ne vis pas beaucoup à Luxembourg à côté de mon travail. A midi je vais manger sur le Luxembourg, mais pas le soir. Parce que je ne connais pas beaucoup le Luxembourg. Mon partenaire, il vit aussi à Metz et mes amis sont plutôt ici [Metz], en fait. Je n'ai jamais pensé à sortir au Luxembourg parce que cela ne m'intéresse pas.“*⁴ (Wohnregion Lothringen, Arbeitsland Luxemburg)

*„Même entre midi je mange souvent à la cantine de la banque et j'arrive en train le matin à huit heures et demie et reprends le train à six heures. Donc, c'est rare que je reste sur le Luxembourg après le travail.“*⁵ (Wohnregion Lothringen, Arbeitsland Luxemburg)

² Eigene Übersetzung: „Von Zeit zu Zeit verbringe ich auch Zeit in Luxemburg. Ich gehe dann in Restaurants, Theater und nutze das kulturelle Angebot.“

³ Die nachstehenden Zitate, die den aufgeworfenen Aspekt illustrieren sollen, stammen aus dem Datensatz der Studie Wille (2012).

⁴ Eigene Übersetzung: „Nein. Ich lebe in Metz und das ist weit weg. Neben der Arbeit mache ich nicht viel in Luxemburg. Mittags gehe ich essen in Luxemburg, aber nicht am Abend. Weil ich Luxemburg nicht gut kenne. Es ist so, dass mein Partner auch in Metz wohnt und auch meine Freunde sind eher hier [in Metz]. Ich habe noch nie darüber nachgedacht in Luxemburg auszugehen, weil mich das nicht interessiert.“

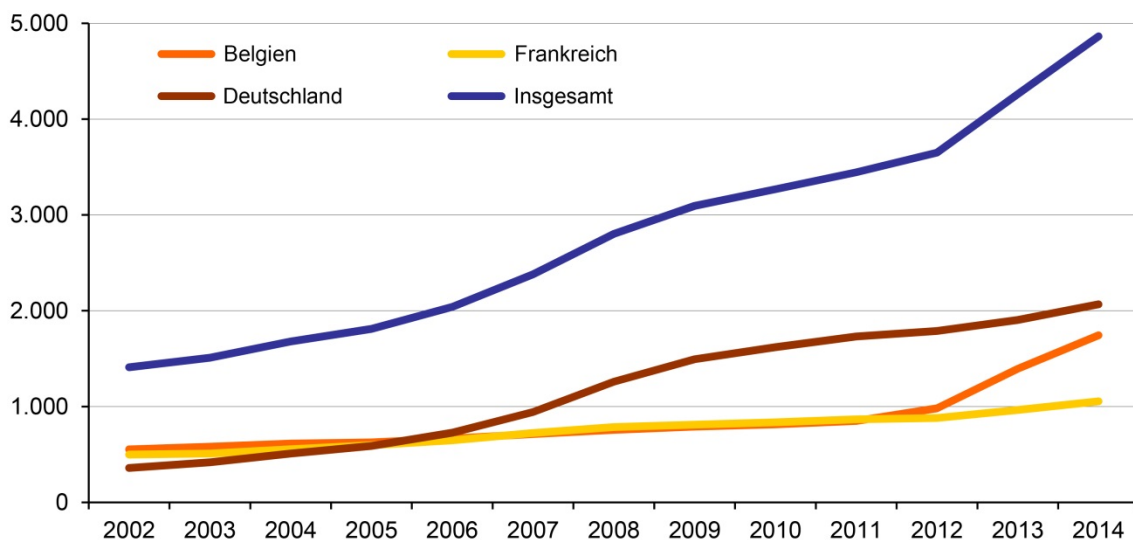
⁵ Eigene Übersetzung: „Sogar mittags esse ich oft in der Kantine der Bank; ich komme morgens halb neun mit dem Zug an und fahre sechs Uhr wieder zurück. Es kommt also selten vor, dass ich nach der Arbeit noch in Luxemburg bleibe.“

3 Wohnmigranten

Nach der obigen Betrachtung von grenzüberschreitenden Arbeitnehmern wendet sich dieser Abschnitt nun der grenzüberschreitenden Wohnmigration zu, die in der Großregion bis in die 1990er-Jahre v. a. an der saarländisch-lothringischen Grenze auszumachen war (Wille 2011). An der luxemburgischen Grenze sind Wohnmigranten ein noch rezent-tes Phänomen, das seit der Jahrtausendwende aber spürbar an Bedeutung gewinnt und das Leben in den grenznahen Kommunen in Deutschland, Frankreich und Belgien zunehmend prägt. Unter den Wohnmigranten befinden sich nicht nur Luxemburger, sondern ebenso Franzosen, Deutsche, Belgier und Personen mit anderen Nationalitäten, die im Wesentlichen aufgrund von Preisunterschieden für Wohneigentum und Baugrund, die zwischen Luxemburg und den angrenzenden Ländern bestehen, umziehen. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der grenzüberschreitenden Wohnmigration seit der Jahrtausendwende skizziert und sodann der Fragen nachgegangen, inwiefern sich soziale Kontakte am ehemaligen und neuen Wohnort durch den Umzug verändern und wie sich Alltagspraktiken nach dem Umzug räumlich verteilen.

Aussagen über Aufkommen und Merkmale der grenzüberschreitenden Wohnmigranten können nur vorsichtig getroffen werden, da Informationen über die interessierenden Migrationsbewegungen noch nicht hinreichend detailliert erfasst werden. Die vorliegenden Daten werden von den regionalen Statistischen Ämtern im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Lothringen und in Wallonien zur Verfügung gestellt und unterscheiden sich stark in ihrer Aussagekraft.⁶ Daher müssen im Folgenden v. a. Informationen über die vom Luxemburger Statistikamt besser dokumentierte Teilgruppe der atypischen Grenzpendler herangezogen werden. Bei ihnen handelt es sich um Personen, die nach dem Umzug aus Luxemburg in eine Nachbarregion weiter im Großherzogtum erwerbstätig sind und sich damit – in atypischer Weise – von der Gruppe der Grenzpendler, die nicht in ihrem Herkunftsland arbeiten, abheben.

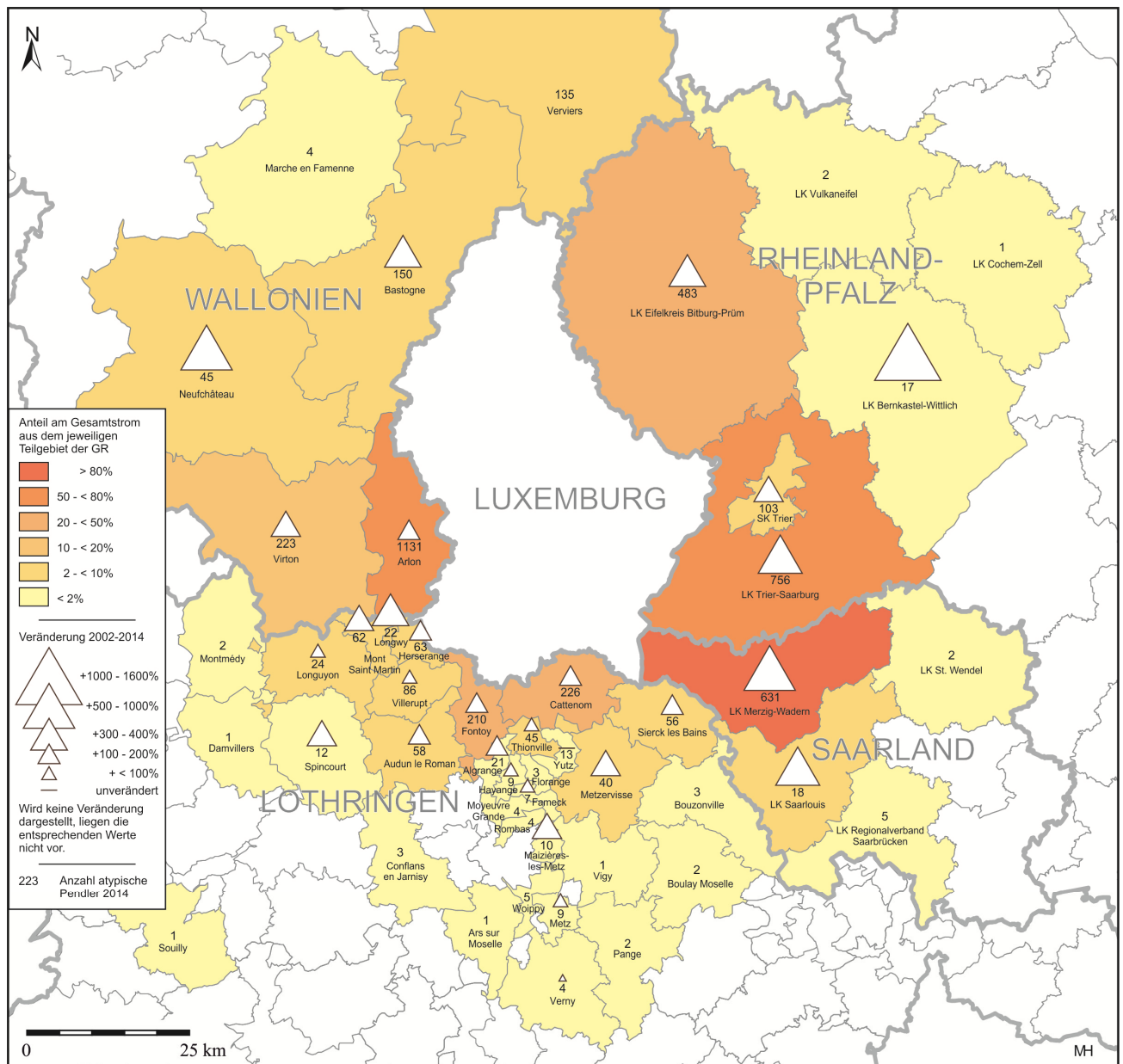
Abb. 2: Entwicklung von Grenzpendlern mit luxemburgischer Nationalität und Arbeitsland Luxemburg nach Wohnländern 2002–2014



Quelle: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxemburg); eigene Darstellung

⁶ Das Statistische Amt in Lorraine (INSEE) macht Angaben zur Zahl der in Lorraine ansässigen Personen mit luxemburgischer Nationalität in den Jahren 1999 und 2010; das Statistische Amt in der Wallonie (IWEPS) macht keine Angaben.

Abb. 3: Grenzpendler mit luxemburgischer Nationalität und Arbeitsland Luxemburg nach Wohnkreisen 2014 und Veränderung in Prozent 2002–2014



Quelle: Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxemburg); eigene Darstellung
Kartographie: Malte Helfer (Universität Luxemburg)

Die Zahl der atypischen Grenzpendler mit luxemburgischer Nationalität belief sich im Jahr 2014 zwar auf nur 4.865 Personen, seit 2002 ist sie aber um das 3,5-Fache gestiegen – insbesondere in grenznahen Gebieten (Abb. 3). Die meisten pendeln nach Luxemburg aus Deutschland (42,5 %) ein, gefolgt von Belgien (35,8 %) und Frankreich (21,7 %). Diese Verteilung ist das Ergebnis eines Verschiebungsprozesses, der sich im letzten Jahrzehnt vollzogen hat: Während bis Anfang der 2000er-Jahre noch über zwei Drittel der atypischen Grenzpendler in den belgischen und französischen Regionen wohnten, haben Rheinland-Pfalz und das Saarland gerade in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Auf sie entfällt seit 2006 der größte Anteil der atypischen Pendler mit luxemburgischer Nationalität (Abb. 2). Jüngste Entwicklungen zeigen, dass atypische Grenz-

pendler verstärkt aus Belgien nach Luxemburg an ihren Arbeitsplatz kommen (Abb. 2), was aber nur bedingt als realer Anstieg des Phänomens gedeutet werden kann. Vielmehr ist bekannt, dass durch den seit 2010 erleichterten Erwerb der luxemburgischen Staatsbürgerschaft – sofern luxemburgische Vorfahren nachgewiesen werden können – diese von vielen Belgiern in den letzten Jahren angenommen wurde. Einige der ohnehin in Luxemburg beschäftigten Grenzpendler werden seitdem als atypische Grenzpendler in der amtlichen Statistik geführt.

Brosius/Carpentier (2010) ziehen in ihre Betrachtungen der atypischen Grenzpendler zusätzlich Personen mit nicht-luxemburgischer Nationalität ein und stellen für die Jahre zwischen 2001 und 2007 fest, dass die Luxemburger lediglich ein Viertel dieser Gruppe ausmachen. Hingegen bilden Personen mit deutscher, französischer und belgischer Nationalität einen bemerkenswert hohen Anteil (57 %), gefolgt von Portugiesen (10 %) und Personen sonstiger Nationalitäten (8 %). Die atypischen Grenzpendler mit französischer, belgischer und deutscher Nationalität haben im Zuge der grenzüberschreitenden Wohnmigration fast ausnahmslos den neuen Wohnort im Land ihrer Nationalität gewählt.

Im Folgenden wird näher auf das Aufkommen und die zentralen Entwicklungen der Wohnmigration in den einzelnen Teilgebieten der Großregion eingegangen. Dabei werden auf Grundlage der verfügbaren amtlichen Statistik (Bundesagentur für Arbeit (Deutschland), Inspection Générale de la Sécurité Sociale (Luxemburg), Institut national de la statistique et des études économiques (Frankreich), Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité (Belgien)) nicht nur atypische Grenzpendler, sondern ebenso Personen mit luxemburgischer Staatsbürgerschaft insgesamt sowie Zuzüge aus Luxemburg berücksichtigt.

Im Jahr 2011 lebten im **Saarland** 2.725 Personen mit luxemburgischer Staatsbürgerschaft. Ihre Zahl hat sich seit 2001 mehr als verdreifacht. Besonders große Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr sind in den Jahren 2006 und 2007 auszumachen, in denen die Zahl der Luxemburger jährlich bis zu einem Drittel angestiegen ist (33,2 % im Jahr 2008/2007). Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 brach die Entwicklungsdynamik jedoch abrupt ein, sodass sich das Wachstum in den Folgejahren – bei anhaltend positivem Trend – spürbar verlangsamte. Auch die Zahl der jährlichen Zuzüge ins Saarland aus Luxemburg hat sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdreifacht: Während im Jahr 2000 noch 161 Zuzüge aus Luxemburg registriert wurden, waren es im Jahr 2011 bereits 576. Dabei ist zu beobachten, dass nach 2008 pro Jahr zunehmend mehr Nicht-Luxemburger aus dem Großherzogtum zuziehen.

In **Rheinland-Pfalz** hat sich die Zahl der Luxemburger seit 1995 mehr als vervierfacht: Lebten damals noch 1.422 Personen mit luxemburgischer Staatsbürgerschaft in dem Bundesland, so waren es im Jahr 2012 bereits 5.637. Innerhalb dieses Zeitraums sind drei Entwicklungsphasen zu unterscheiden: In den Jahren 2000–2004 ist – mit jährlichen Veränderungsquoten von noch unter 10 % – ein erster Anstieg der Zuzüge von Luxemburgern festzustellen; zwischen 2004 und 2008 erhöhten sich die jährlichen Veränderungsquoten auf bis zu 20 % und schließlich verlangsamte sich die Entwicklungsdynamik seit 2008 spürbar. Die Mehrheit der Luxemburger (90 %) lebte in unmittelbarer Grenznähe: 43 % entfielen auf den Landkreis Trier-Saargau, 36,2 % auf den Eifelkreis Bitburg-Prüm und 10,2 % auf die kreisfreie Stadt Trier. Hinsichtlich der Zuzüge nach Rheinland-Pfalz wurden im Jahr 2012 1.242 Personen aus dem Großherzogtum gezählt, darunter 726 Luxemburger und 516 Nicht-Luxemburger. Der Anteil der Nicht-Luxemburger an den jährlichen Zuzügen beläuft sich seit Mitte der 2000er-Jahre auf ca. 40 %.

Analog zum Anwachsen der Zuzüge aus Luxemburg hat sich, wie oben erwähnt, auch das Aufkommen der atypischen Grenzpendler mit Wohnsitz in Deutschland erhöht. Fast alle der 2.067 Luxemburg-Pendler (2014) mit luxemburgischer Nationalität aus Deutschland wohnten im benachbarten Rheinland-Pfalz und im Saarland. Sie waren mehrheitlich in Rheinland-Pfalz (1.366) und hier v. a. in den Kreisen Trier-Saarburg und Bitburg-Prüm ansässig. Etwa ein Drittel entfiel auf das Saarland (657), wo sie überwiegend im grenznahen Kreis Merzig-Wadern wohnten. Wichtigste Wohngemeinden der in Deutschland lebenden atypischen Grenzpendler sind die Kommunen Perl, Trier, Mettlach, Nittel, Palzem, Freudenburg, Wincheringen und Konz. Seit Mitte der 2000er-Jahre werden zunehmend auch die von der luxemburgischen Grenze weiter entfernt gelegenen Gebiete vom Phänomen der Wohnmigration erfasst.

Im Jahr 1999 lebten in **Lothringen** 2.550 Luxemburger, im Jahr 2010 waren es 2.399. Dies entspricht einem Rückgang von 6 % innerhalb von elf Jahren. Das Institut national de la statistique et des études économiques gibt aber lediglich Auskunft über Personen mit luxemburgischer Nationalität, während die aus Luxemburg Zugezogenen mit anderer Nationalität (z. B. Franzosen oder Portugiesen) hier nicht erfasst sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ihr Anteil an der lothringischen Wohnbevölkerung nicht unerheblich ist, sind doch 84 % bzw. 59 % der erwerbstätigen Franzosen bzw. Portugiesen, die zwischen 2001 und 2007 ihren Wohnsitz ins angrenzende Ausland verlagert haben, nach Lothringen gezogen (Brosius/Carpentier 2010: 32). Die atypischen Grenzpendler mit luxemburgischer Nationalität haben sich im letzten Jahrzehnt (2002–2014) mehr als verdoppelt (112 %); ihr Aufkommen belief sich im Jahr 2014 auf 1.055 Personen. Zwei Drittel von ihnen wohnten im Département Moselle, v. a. in den Kantonen Cattenom und Fontoy. Etwa ein weiteres Drittel war im Département Meurthe-et-Moselle gemeldet, v. a. in den Cantonen Villerupt, Audun-le-Romain, Herserange und Mont-Saint-Michel.

Hinsichtlich der ansässigen Luxemburger sowie der jährlichen Zuzüge aus Luxemburg in die **Wallonie** sind keine statistischen Daten verfügbar. Jedoch geben die Informationen über die 1.743 (2014) in Belgien wohnenden Luxemburger, die im Großherzogtum arbeiten, einige Anhaltspunkte. Sie lebten zu 89 % in der wallonischen Provinz Luxemburg, ihr Aufkommen dort hat sich zwischen 2002 und 2014 verdreifacht und belief sich im Jahr 2014 auf 1.553 Personen. Sie wohnten v. a. im Arrondissement d'Arlon (72 %), gefolgt vom Arrondissement de Virton (14,4 %). Zu den wichtigsten Wohngemeinden der in Belgien lebenden atypischen Grenzpendler zählen Arlon, Aubange, Messancy, Bastogne und Attert (Gengler 2010: 270). In jüngster Zeit ist auch ein Anwachsen der atypischen Grenzpendler im Arrondissement Verviers festzustellen, das zur Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens zählt.

Für das letzte Jahrzehnt lässt sich zusammenfassend ein kontinuierlicher Anstieg der grenzüberschreitenden Wohnmigranten aus Luxemburg feststellen und damit verbunden ein Anwachsen des atypischen Grenzpendlerwesens. Dabei ist das angrenzende Deutschland im Vergleich zum angrenzenden Frankreich und Belgien als Wohnland besonders nachgefragt. Zu bemerken bleibt, dass die skizzierte Situation die tatsächliche Entwicklung und den Umfang der Wohnmigration nur annähernd wiedergibt. Denn die Zahl derer, die umziehen und aus verschiedensten Gründen ihren Wohnsitz in Luxemburg beibehalten – und in der Statistik der Bevölkerungsbewegungen nicht erfasst werden – ist vermutlich erheblich. Daher ist anzunehmen, dass das Phänomen der grenzüberschreitenden Wohnmigration weitaus ausgeprägter ist, als es hier wiedergegeben werden konnte.

3.1 Soziale Kontakte am Wohn-/Arbeitsort

Auch im Hinblick auf die Gruppe der Wohnmigranten wird die Entwicklung von sozialen Kontakten betrachtet. Dafür wird mit Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) der Frage nachgegangen, inwiefern sich seit dem Umzug in eine Nachbarregion die sozialen Beziehungen zu verschiedenen Personengruppen am ehemaligen und neuen Wohnort verändert haben.

Mit Blick auf Luxemburg ist zunächst eine Einschränkung der dortigen sozialen Kontakte festzustellen, geben die Befragten doch an, seit dem Umzug die Freunde (41 %) und Familienmitglieder (14 %) im Großherzogtum seltener zu sehen. Dies bestätigen auch die Ergebnisse bei Roos (2016: 352): Zwar werden weiterhin Kontakte zu Bekannten/Freunden und Familienmitgliedern in Luxemburg gepflegt, da der dortige Freundeskreis oft größer als am neuen Wohnort ist. Entgegen den Vorsätzen der Wohnmigranten werden die Besuche aber mit zunehmender Wohndauer im angrenzenden Ausland seltener:

„Ich habe am Anfang immer zu meinen Freunden gesagt: ‚Einmal die Woche bin ich immer unten.‘ Jetzt gar nicht mehr. Es zieht mich gar nichts dahin. Wenn meine Enkelin nicht wäre, würde ich noch weniger dahin fahren.“ (Wohnmigrant in Deutschland)

Diese Entwicklung der Besuchspraktiken wird meist mit der größeren räumlichen Distanz und der damit verbundenen höheren Fahrtzeit begründet. Carpentier/Gerber (2010: 89 f.) stellen diesbezüglich eine Verdoppelung der Fahrtzeiten bei atypischen Grenzpendlern nach dem Umzug fest. Um zusätzliche Fahrten zu vermeiden, kombiniert der Interviewpartner bei Roos (2016) berufliche und private Verabredungen oder lädt Freunde und Verwandte an den neuen Wohnort ein:

„Wenn jetzt mal etwas in Luxemburg ist und ich muss sowieso arbeiten, wenn ich z. B. Spätschicht habe und haben sie etwas organisiert und dann habe ich am Tag drauf, habe ich wieder Spätschicht oder Frühschicht, dann bleib ich auch unten. Dann bleibe ich da. [...] Wenn aber irgendwas ist, sag ich zu meiner Mutter: ‚Komm hoch.‘ Solange mein Vater noch fährt – er ist jetzt 76 [...] – und noch gerne Auto fährt, kann er ruhig hierher kommen. Meine Mutter kommt auch gerne hierher. Das ist für sie wieder etwas ganz anderes.“ (Wohnmigrant in Deutschland, Roos 2016: 352)⁷

Die quantitativen und qualitativen Befunde zeigen, dass sich durch den Umzug in erster Linie die sozialen Kontakte zu Freunden im Großherzogtum reduzieren, während familiäre Beziehungen weitgehend stabil bleiben. Allerdings entstehen im Zuge des Wohnortwechsels neue Freundschaften, denn über die Hälfte der Befragten hat am neuen Wohnort Freunde gewonnen; wobei neue soziale Kontakte mit Einheimischen (69 %) verbreiteter zu sein scheinen als mit anderen Zugezogenen (55 %). Dieses Ergebnis bei Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) kann auf ausgeprägte lokale Integrationsbestrebungen bei Wohnmigranten zurückgeführt werden – wie z. B. bei Boesen/Schnuer (2015) anschaulich beschrieben – sowie auf das Anliegen einiger, sich von der eigenen Gruppe der Wohnmigranten abzugrenzen. Solche lokalen Integrationsbestrebungen spiegeln sich auch in den Ergebnissen bei Roos (2016: 351 und 353) wider, denen zufolge vielfältige nachbarschaftliche Kontakte mit Autochthonen bestehen, die sich im Alltag, aber auch bei Festen oder durch gegenseitiges Unterstützen ergeben:

⁷ Das Zitat stammt aus dem Datensatz zur Studie Roos (2016) und wird in diesem Beitrag erstmalig veröffentlicht.

„Wir gehen auf die Leute zu. Es ist nicht so, dass wir jetzt in einer Ecke stehen und mit keinem reden oder so, wenn etwas ist.“ (Wohnmigrant in Deutschland, Roos 2016: 353)

„Ist man am Rosenschneiden, bleibt einer stehen, dann redet man schon. Das habe ich auch schon gehabt. Da kam auch einer hoch: ‚Oh, sie müssen aber hier noch ein bisschen mehr schneiden.‘ – ‚Ok, ich habe gar keine Ahnung. Das ist mein erster Garten, den ich habe. Ich schneide ab, wo ich denke.‘ – ‚Nein, das muss noch ein bisschen.‘“ (Wohnmigrant in Deutschland, Roos 2016: 351)

„Auch bei den Arbeiten, einer hilft dem anderen. Der eine Nachbar kommt jetzt den Hänger von uns holen. Auch wenn irgendwas ist: ‚Kannst du mir mal für einen Nachmittag helfen?‘, sind sie direkt da. Wir ebenso auch, weil wir das bei uns auch so gewöhnt waren. Das haben wir auch gemacht, dass jeder direkt mit einer Hand angepackt hat.“ (Wohnmigrant in Deutschland, Roos 2016: 351)

Über das Wohnumfeld hinaus berichtet der in der Kreisstadt Merzig lebende Wohnmigrant über Mitgliedschaften in Vereinen, die den Kontakt mit Einheimischen befördern: *„In Vereine gehen. Das kann man sofort. Da hat man direkt Anschluss dann. Dann kennt der den und die.“* (Wohnmigrant in Deutschland, Roos 2016: 354). Der Wunsch nach sozialer Einbindung am neuen Wohnort zielt bei dem befragten Wohnmigranten v. a. auf die autochthone Bevölkerung. Kontakte zu Luxemburgern hingegen werden weniger explizit gesucht; in dem Interview lassen sich sogar Abgrenzungstendenzen erkennen. So kam z. B. die Gemeinde Perl für den Interviewten nicht als Wohnort in Frage, da seiner Ansicht nach dort zu viele Wohnmigranten aus Luxemburg leben: *„Aber Perl hat mir gar nicht so zugesagt. Nicht dass ich jetzt rassistisch bin, aber da sind mir wieder zu viele Luxemburger. Das ist mir zu viel.“* (Wohnmigrant in Deutschland, siehe Fußnote 7)

Trotz dieser beschriebenen Ablehnung entstehen, wie oben erwähnt, auch soziale Kontakte zwischen Wohnmigranten und sonstigen Zugezogenen. Solche im Kontext von Migration verbreitete informelle Netzwerkbildung dient dem Austausch von Informationen, Erfahrungswissen und der kollektiven Nutzung materieller Güter. Für die Herausbildung von Netzwerken zwischen Zugezogenen scheinen alltagsrelevante Soziabilitätsorte wie die Nachbarschaft (34 %), der Arbeitsplatz (29 %) oder Vereine (13 %) eine wichtige Rolle zu spielen, geben die Wohnmigranten doch an, hier weitere zugezogene Personen aus dem Großherzogtum kennengelernt zu haben (Wille/Reckinger/Kmec et al. 2014).

Festzuhalten ist, dass im Zuge des Wohnortwechsels bestehende freundschaftliche und familiäre Kontakte am ehemaligen Wohnort aufgrund von praktischen Aspekten eingeschränkt werden, v. a. Kontakte zu Freunden in Luxemburg. Gleichzeitig aber entstehen durch Begegnungen in Nachbarschaft, Vereinen und am Arbeitsplatz Freundschaften am neuen Wohnort, insbesondere mit der autochthonen Bevölkerung und in geringerem Maße mit anderen Wohnmigranten.

3.2 Grenzüberschreitende Alltagspraktiken

In einem weiteren Schritt wird gefragt, wie Wohnmigranten aus Luxemburg ihre Alltagspraktiken räumlich organisieren. Dafür wird mit Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) untersucht, welche (ausgewählten) Alltagspraktiken die Wohnmigranten in welchen der relevanten Länder ausführen. Dabei ist generell festzustellen, dass Luxemburg nach dem Umzug noch besonders häufig von Wohnmigranten für Alltagspraktiken aufgesucht wird (Tabelle 4), was eine *„gewisse Bindung an ihr Herkunftsland“* (Carpentier/Gerber 2010: 97) nahelegt.

Tab. 4: Räumliche Verteilung von Alltagspraktiken nach Ländern bei Wohnmigranten aus Luxemburg in der Großregion in Prozent (Mehrfachnennungen, N=56)

	Shop- pen	Ein- kaufen	Erholung/ Tourismus	Kulturelle Veranstal- tungen	Ausgehen	Arzt- besuche	Vereins- leben
Frank- reich	38	30	51	28	21	18	16
Luxem- burg	86	65	56	65	65	86	22
Belgien	33	23	34	32	23	23	9
Deutsch- land	41	34	39	33	23	20	6

Quelle: Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014); eigene Zusammenstellung

Dies zeigt sich v. a. bei Shoppingaktivitäten und Arztbesuchen, bei denen die Diskrepanz zwischen der Erledigung im Wohnland und in Luxemburg besonders ausgeprägt ist (Tab. 4). Im Hinblick auf Arztbesuche differenzieren die Befragten im Interview zwischen Haus- und Fachärzten. Während sich ein Teil der Interviewten bei Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) und Roos (2016) bereits einen neuen Hausarzt am Wohnort gesucht hat – was vermutlich durch die räumliche Nähe und eine größere Regelmäßigkeit der Besuche im Vergleich zu Fachärzten bedingt ist – werden v. a. Letztere weiterhin in Luxemburg konsultiert. Dies wird damit begründet, dass Fachärzten die Krankheitsgeschichte der Interviewten teilweise seit vielen Jahren bekannt ist und somit ein gewisses Vertrauensverhältnis besteht:

„Zu verschiedenen Ärzten gehe ich noch nach Luxemburg. Das sind meine Ärzte, zu denen ich schon jahrelang gehe. Aber sonst. Meine Tochter geht hier zum Augenarzt, sie möchte sich hier auch noch einen Zahnarzt suchen. Da bleibe ich bei meinem. Ich meine, da wo man schon jahrelang hingehet. Aber ansonsten. Einen Hausarzt haben wir auch nur noch einen hier. Da gehen wir auch schon gar nicht mehr nach Luxemburg, nur zum Spezialisten.“ (Wohnmigrant in Deutschland)⁸

*„Voilà, j’ai encore quelques médecins aussi au Luxembourg qui m’ont soigné pendant quatre ans, qui connaissent mon dossier. Donc, c’est plus facile pour moi d’aller là-bas que de réexpliquer toute mon histoire.“*⁹ (Wohnmigrant in Frankreich)¹⁰

Es folgen das Einkaufen und der Besuch von kulturellen Veranstaltungen, die etwa doppelt so oft im Großherzogtum wie im Wohnland stattfinden (Tab. 4). Restaurants, Bars, Kinos, Theater usw. in Luxemburg üben außerdem eine bemerkenswerte Anziehungskraft aus, da sich hier die Diskrepanz zwischen Ausgeh-Aktivitäten im Wohnland und im Großherzogtum vergrößert (Tabelle 4).

Das Kaufverhalten wird bei einem Teil der Interviewpartner (Wille/Reckinger/Kmec et al. 2014; Roos 2016) v. a. von Angebots- und Preisunterschieden zwischen den verschie-

⁸ Aus dem Datensatz zu Roos (2016), Zitat hier erstmals veröffentlicht.

⁹ Eigene Übersetzung: *„Ja, ich habe auch noch einige Ärzte in Luxemburg, die mich vier Jahre lang behandelt haben, die meinen Fall kennen. Es ist für mich also einfacher dorthin zu gehen, als meine ganze Geschichte noch mal zu erklären.“*

¹⁰ Aus dem Datensatz zu Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014).

denen Ländern (Wille 2015: 136 ff.) und der persönlichen Vorteilsmaximierung bestimmt. So werden bestimmte Produkte – wie z. B. Lebensmittel und Kleidung – zumeist im neuen Wohnland gekauft, wo sie in der Regel günstiger sind, während Alkohol, Benzin und Tabak weiterhin im Großherzogtum erworben werden:

„Man sucht sich die Rosinen raus. Das, was uns in Luxemburg besser gefällt, unternehmen wir da. [...] Einkaufen gehen wir hier. Wir kaufen gar nicht mehr in Luxemburg ein. [...] Tanken tun wir in Luxemburg.“ (Wohnmigrant in Deutschland) (Roos 2016: 353)

Andere Interviewte betonen allerdings, dass für sie nicht der Preis, sondern die Qualität der Produkte im Vordergrund stehe, weshalb sie trotz der zum Teil höheren Preise Lebensmittel in Luxemburg kaufen. Jedoch sei dies finanziell nur möglich, da der Wohnsitz im benachbarten Ausland liegt und auf diese Weise Geld eingespart und somit anderweitig investiert werden kann:

*„Also ech komme vum Bauer, d. h. iergendwou hunn ech gär Saachen, wou ech weess... wann ech Fleesch kafen, kafen ech gär lëtzebuergesch Fleesch. Wann ech Geméis kafen, ginn ech och op de Maart an sou. An eben de Koch deen awer ëmmer bësse raus kënnt, t'ass net, dass ech hire Saache vertrauen, mee t'ass awer einfach eng aner Qualitéit. A well ech mer awer duerch déi Präisser déi mer an der Belge vum Wunnen hier spueren, kann ech mer awer déi Qualitéit vu Lëtzebuerg leeschten. Wann ech hei géing wunne, géing ech wahrscheinlech net hei akafe goen, dat ass de Paradox bei der Saach.“*¹¹ (Wohnmigrant in Belgien)¹²

Eine noch vergleichsweise ausgewogene Verteilung von Alltagspraktiken zwischen Wohnland und Luxemburg zeichnet sich bei touristischen Praktiken und der Erholung im Grünen ab. Zwar wird das Großherzogtum dafür von den Befragten noch am häufigsten aufgesucht, das Freizeitangebot im angrenzenden Frankreich scheint aber gleichermaßen attraktiv zu sein (Tabelle 4). Darüber hinaus berichten Interviewpartner bei Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014) über Freizeitpraktiken in Belgien und Deutschland, etwa über Motorradtouren oder über den Besuch von Konzerten, Restaurants, Freibädern oder Weihnachtsmärkten:

*„Dans la Sarre par exemple, les piscines – quand il fait beau et chaud en plein air – qu'on n'a pas dans la région. Il y a des grandes étendues d'herbes et des grands bassins à l'extérieur. Et donc les enfants apprécient ça quand on n'a pas l'occasion de partir en vacances. Euh, voilà, et sinon Rheinland-Pfalz, euh, on a aussi quelques amis au Rheinland-Pfalz. Donc, on y va de temps en temps passer un week-end. Et on aime beaucoup aller au marché de Noël à Trèves parce qu'on a habité à Grevenmacher.“*¹³ (Wohnmigrant in Frankreich)

Auch für die generell schwach ausgeprägte Praktik der Vereinsbesuche bleibt Luxemburg von Bedeutung, wenngleich Wohnmigranten in Frankreich noch relativ häufig am lokalen Vereinsleben teilnehmen (Tabelle 4). Auch ein Wohnmigrant in Deutschland hat

¹¹ Eigene Übersetzung: „Also, ich komme vom Land, d. h. irgendwie mag ich Dinge, von denen ich weiß ... wenn ich Fleisch kaufe, dann kaufe ich gerne luxemburgisches Fleisch. Wenn ich Gemüse kaufe, dann gehe ich auch auf den Markt und so. Das ist eben der Koch [in mir], der da immer irgendwie durchkommt; es ist nicht so, dass ich ihren Sachen vertraue, aber es ist einfach eine andere Qualität. Und durch die Preise, die wir in Belgien beim Wohnen sparen, kann ich mir trotzdem die Qualität aus Luxemburg leisten. Wenn ich hier [in Luxemburg] wohnen würde, würde ich hier wahrscheinlich nicht einkaufen; das ist das Paradoxe an der Sache.“

¹² Aus dem Datensatz zu Wille/Reckinger/Kmec et al. (2014).

¹³ Eigene Übersetzung: „Im Saarland zum Beispiel, wenn's schön ist und draußen warm, die Schwimmbäder, die wir nicht in der Region haben. Die haben große Rasenflächen und große Außenbecken. Wenn wir nicht in den Urlaub fahren können, mögen die Kinder das. Ja, und Rheinland-Pfalz, dort haben wir auch einige Freunde. Von Zeit zu Zeit fahren wir übers Wochenende dort hin. Wir gehen gerne auf den Weihnachtsmarkt in Trier, weil wir mal in Grevenmacher gewohnt haben.“

sich nach dem Umzug für Vereinsmitgliedschaften am neuen Wohnort entschieden, da auf diese Weise die soziale Integration erleichtert werde.

Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse zeigen, dass Luxemburg für die Wohnmigranten nach dem Umzug eine wichtige Referenz bleibt. Dies ist neben den genannten Gründen auch auf die atypischen Grenzpendler unter den Befragten zurückzuführen, deren Berufstätigkeit sie regelmäßig ins Großherzogtum führt. Mit Blick auf diese Teilgruppe erlauben die Ergebnisse von Carpentier und Gerber (2010: 91 ff.) differenziertere Aussagen, als dies mit den obigen Daten möglich ist: Sie stellen fest, dass der neue Wohnort der atypischen Grenzpendler durchaus eine Rolle spielt bei der Erledigung von Alltagspraktiken. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich unter den Befragten über die Hälfte Personen mit deutscher, belgischer und französischer Staatsangehörigkeit befanden. Sie haben bereits vor dem Wohnortwechsel zahlreiche Alltagspraktiken im Herkunftsland ausgeführt. Luxemburger und Portugiesen hingegen erledigten ihre Aktivitäten fast vollständig im Großherzogtum. Bei ihnen ist nach dem Umzug nach wie vor eine ausgeprägte Orientierung am Herkunftsland festzustellen, da etwa die Hälfte ihrer Alltagspraktiken weiterhin in Luxemburg stattfinden. Bei atypischen Grenzpendlern mit deutscher, französischer und belgischer Staatsangehörigkeit hingegen zeichnet sich eine Verlagerung der Alltagspraktiken ins neue Wohnland ab.

Vor diesem Hintergrund kann formuliert werden, dass Wohnmigranten bestimmte Alltagspraktiken nach dem Umzug weiterhin (und auch) in Luxemburg ausführen, bei atypischen Grenzpendlern begünstigt durch ihre grenzüberschreitende Alltagsmobilität. Vermutlich bestehen aber Unterschiede zwischen Wohnmigranten mit luxemburgischer und portugiesischer Nationalität, die tendenziell länger im Großherzogtum ansässig waren und einen stärkeren räumlichen Bezug aufweisen, und Wohnmigranten mit Nationalitäten der neuen Wohnländer, die ihre Alltagspraktiken vermutlich stärker auf den neuen Wohnort zentrieren.

4 Fazit

In diesem Beitrag wurden zwei mobile Personengruppen an der luxemburgischen Grenze untersucht, um Einblicke in grenzüberschreitende Lebenswelten zu gewinnen. Dafür wurden die Entwicklung von sozialen Kontakten am Arbeits- und/oder Wohnort sowie die räumliche Organisation von Alltagspraktiken bei Grenzpendlern und Wohnmigranten diskutiert.

Die Betrachtungen haben gezeigt, dass Grenzpendler durchaus freundschaftliche und familiäre Beziehungen in Luxemburg unterhalten, wenn auch deutlich weniger als im Wohnland. Im Vergleich zu sonstigen Grenzraumbewohnern sind die sozialen Kontakte – insbesondere Freundschaften – im Nachbar- bzw. Arbeitsland ausgeprägter, was auf die grenzüberschreitende Alltagsmobilität von Grenzpendlern und die damit verbundenen Kontakte am Arbeitsplatz zurückgeführt werden kann. Weiter wurde festgestellt, dass Freundschaften außerhalb des beruflichen Kontextes eher selten entstehen, was Grenzpendler mit langen Fahrtwegen, familiären Verpflichtungen und generell mangelnder Zeit begründen. Festhalten lässt sich, dass Grenzpendler im Wohn- und Arbeitsland soziale Kontakte unterhalten, wobei freundschaftliche und familiäre Kontakte im Wohnland dominieren.

Hinsichtlich der Wohnmigranten wurde deutlich, dass Freunde und Familienmitglieder im Großherzogtum nach dem Umzug seltener als zuvor besucht werden. Dies trifft v. a. auf Freundschaften zu, was mit längeren Fahrtzeiten erklärt wird. Allerdings knüpfen

Wohnmigranten neue freundschaftliche Kontakte am Wohnort, insbesondere mit der autochthonen Bevölkerung. Dafür relevant sind typische Soziabilitätsorte, wie die Nachbarschaft, Vereine oder der Arbeitsplatz. Festzuhalten bleibt, dass familiäre Beziehungen in Luxemburg nach dem Umzug weitgehend stabil bleiben und freundschaftliche Beziehungen eingeschränkt werden, wobei zugleich neue Kontakte am Wohnort entstehen.

Mit Blick auf die räumliche Organisation von Alltagspraktiken wurde deutlich, dass Grenzpendler diese häufiger als die Grenzraumbewohner insgesamt in Luxemburg ausführen. Dazu zählen v. a. Konsum- und Ausgeh-Aktivitäten, die oft mit der Berufstätigkeit im Großherzogtum verbunden werden. Dennoch bevorzugen die Pendler das Wohnland für Alltagsaktivitäten, was mit günstigeren Freizeitangeboten im Wohnland, langen Fahrtstrecken oder mangelnden sozialen Kontakten in Luxemburg begründet wird. Festhalten lässt sich, dass Grenzpendler ihre Alltagsaktivitäten zwar auch in Luxemburg ausführen, dies jedoch sehr selektiv und von ökonomischen Überlegungen geleitet.

Bei Wohnmigranten – insbesondere luxemburgischer und portugiesischer Nationalität – ist festzustellen, dass bestimmte Alltagspraktiken nach dem Umzug weiterhin und ergänzend zur Wohnregion im Großherzogtum ausgeführt werden. Dafür spielt nicht nur die Teilgruppe der atypischen Grenzgänger eine Rolle, die Erledigungen mit der Berufstätigkeit in Luxemburg verbinden. Ebenso sind dafür Gewohnheiten, (neue) finanzielle Spielräume, Vertrauen (in Ärzte oder in die Qualität von Produkten) und ökonomische Überlegungen von Bedeutung. Festzuhalten ist, dass Wohnmigranten ihre Alltagsaktivitäten nach dem Umzug beiderseits der luxemburgischen Grenze ausführen, wobei das Großherzogtum für viele ein wichtiger Referenzraum bleibt.

Der Vergleich von Grenzpendlern und Wohnmigranten zeigt, dass an der luxemburgischen Grenze durchaus von grenzüberschreitenden Lebenswelten gesprochen werden kann. So pflegen beide Gruppen soziale Kontakte dies- und jenseits der luxemburgischen Grenzen; familiäre Beziehungen bleiben im Zuge der grenzüberschreitenden Mobilität weitgehend unverändert. Hingegen entstehen mobilitätsbedingt neue freundschaftliche Kontakte im unmittelbaren Arbeits- bzw. Wohnumfeld. Auch Alltagsaktivitäten werden von beiden Gruppen dies- und jenseits der luxemburgischen Grenzen erledigt, wobei das Großherzogtum aus unterschiedlichen Gründen besucht wird: Während Grenzpendler das Wohnland für Alltagspraktiken bevorzugen und aus rationalpraktischen Gründen das Angebot in Luxemburg nutzen, spielen für Wohnmigranten oft Routinen und emotionale Gründe für Alltagspraktiken im Großherzogtum eine Rolle.

Vor diesem Hintergrund kann die eingangs angesprochene Wirkmächtigkeit europäischer Binnengrenzen für den Untersuchungsraum relativiert werden, was aber nicht über (latent) fortdauernde räumliche Fragmentierungen hinwegtäuschen soll: etwa die von Grenzpendlern geäußerten Präferenzen für das Wohnland oder die von manchen Wohnmigranten vorgenommene Qualifizierung des neuen Wohnorts als „Schlafstätte“. Darüber hinaus ist die nationalstaatliche Gliederung mit ihren systembedingten Unterschieden (z. B. Steuer- und Preisniveau oder Immobilien- und Beschäftigungsangebot) als territoriale Fragmentierung zu betrachten, die aber – motiviert durch individuelle Vorteilsmaximierung – an der luxemburgischen Grenze grenzüberschreitende Lebenswelten befördert und für die diskutierte Fragestellung konstitutiv bleibt.

Literatur

- Belkacem, R.; Pigeron-Piroth, I. (Hrsg.) (2012): Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives. Nancy.
- Belkacem, R.; Pigeron-Piroth, I. (2015): Un marché de l'emploi intégré? L'emploi frontalier et ses dimensions socio-économiques. In: Wille, C. (Hrsg.): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux. Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Bielefeld, 39-57.
- Boesen, E.; Schnuer, G. (2015): Wohnen jenseits der Grenze. Regionale Integration und ihre lokalen Verwirklichungen. In: Wille, C. (Hrsg.): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux. Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Bielefeld, 179-201.
- Brosius, J.; Carpentier, S. (2010): Grenzüberschreitende Wohnmobilität von in Luxemburg ansässigen Erwerbstätigen: Quantifizierung und Charakterisierung des Phänomens. In: Carpentier, S. (Hrsg.): Die grenzüberschreitende Wohnmobilität zwischen Luxemburg und seinen Nachbarregionen. Luxemburg, 15-36.
- Carpentier, S. (Hrsg.) (2010): Die grenzüberschreitende Wohnmobilität zwischen Luxemburg und seinen Nachbarregionen. Luxemburg.
- Carpentier, S.; Gerber, P. (2010): Welche Konsequenzen hat die grenzüberschreitende Wohnmobilität auf die täglichen Fahrten und die Aktivitätsräume. In: Carpentier, S. (Hrsg.): Die grenzüberschreitende Wohnmobilität zwischen Luxemburg und seinen Nachbarregionen. Luxemburg, 87-113.
- Franziskus, A.; De Bres, J. (2012): Le rôle de la langue Luxemburgeoise dans les pratiques linguistiques des frontaliers au Luxembourg. In: Belkacem, R.; Pigeron-Piroth, I. (ed.): Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives. Nancy, 129-149.
- Gengler, C. (2010): Expatriation „à la Luxemburgeoise“. In: Pauly, M. (ed.): ASTI 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagements. Luxemburg, 262-275.
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2014): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. Teilbericht Grenzgängermobilität. Saarbrücken.
- Roos, U. (2016): Migration und Integration in ländlichen Räumen am Beispiel der saarländischen Kreisstadt Merzig. Eine empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen und Sichtweisen von Personen mit Migrationshintergrund. Saarbrücken. <https://goo.gl/jDAHBU> (19.4.2017)
- Stateg (ed.) (1995): La main d'œuvre frontalière au Luxembourg. Exploitation des fichiers de la sécurité sociale. Luxembourg. = Cahiers Economiques 84.
- Stateg (ed.) (2014): Luxemburg in Zahlen. Luxemburg.
- Wille, C. (2011): Atypische Grenzgänger in der Großregion. In: GR-Atlas – Atlas der Großregion SaarLorLux, Paper Series 30.
- Wille, C. (2012): Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Großregion SaarLorLux. Frankfurt am Main.
- Wille, C. (2014): Mobilität und Raum. Vorder- und rückseitige Regionalisierungsprozesse in der Großregion SaarLorLux. In: Potvin-Solis, L.; Meyer, V. (ed.): Mobilité et valeurs européennes dans la Grande Région. Nancy, 143-173.
- Wille, C.; Reckinger, R.; Kmec, S.; Hesse, M. (Hrsg.) (2014): Räume und Identitäten in Grenzregionen. Politiken – Medien – Subjekte. Bielefeld.
- Wille, C. (2015): Grenzüberschreitende Alltagspraktiken in der Großregion SaarLorLux: eine Bestandsaufnahme. In: Wille, C. (Hrsg.): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Bielefeld, 133-156.

Autoren

Dr. **Christian Wille** (*1977), Luxembourg-Ville, ist Sozial- und Kulturwissenschaftler und arbeitet als Senior Researcher an der Universität Luxemburg. Er koordiniert das UniGR-Center for Border Studies und hat zuletzt das Buch „Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen“ (transcript) herausgegeben. Seine Arbeitsgebiete sind Raum-, Identitäts- und Praxistheorien sowie kulturwissenschaftliche Border Studies.

Ursula Roos (*1985), Bexbach, Studienrätin für die Fächer Geographie und Chemie für das Lehramt an Gymnasien, geographische Migrations- und Integrationsforschung, Geographie ländlicher Räume, Mitglied der LAG-AG „Border Futures“ der ARL.

Frank Baur, Barbara Dröschel

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Aktionsfeld Energie

Gliederung

- 1 Einleitung: Energieziele - Die europäische Herausforderung
- 2 Status quo – Energie in der Großregion
 - 2.1 Ausgangssituation und Ziele
 - 2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Energiebereich – Ansätze in der Großregion
 - 2.3 Handlungsbedarf
- 3 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Vor dem Hintergrund der bisherigen, stark fossil geprägten Historie steht die Großregion als potenzielle Modellregion grenzüberschreitender Aktivitäten im Kontext der Anforderungen des Klimaschutzes und der Energiewende vor großen Herausforderungen. Im Rahmen des vorliegenden Beitrages werden, aufbauend auf den in Europa diesbezüglich definierten Zielperspektiven, bisherige Handlungsansätze und Projekte des Aktionsfeldes Energie in der Großregion exemplarisch dargestellt. Auf der Basis der dort – teilweise durch die Verfasser selbst – erzielten Erfahrungen werden Handlungsbedarfe skizziert, die sich zum einen auf die notwendige Implementierung von Strukturen und Netzwerken und zum anderen auf die mögliche Entwicklung einer Forschungsexzellenz in dem thematischen Sektor Energie/Klimaschutz beziehen. Eine besondere Rolle wird dabei auch den Kommunen als relevante Akteure der Energiewende zugewiesen.

Schlüsselwörter

Energiewende – Klimaschutz – grenzüberschreitende Energieprojekte – Netzwerkstrukturen – Null-Emissions-Kommunen – Forschungsplattform

Cross-border cooperation in the energy sector

Abstract

The recent history of the Greater Region has been strongly influenced by fossil fuels. The area faces correspondingly great challenges in terms of the cross-border activities necessary to meet the requirements of climate protection and the energy transition. Based on the targets defined in Europe, this paper presents examples of approaches and projects undertaken in the field of energy in the Greater Region. Experiences in the area – including those of authors – reveal the need for action, related firstly to the implementation of

structures and networks, and secondly to the possible development of research excellence in the sector of energy/climate protection. As relevant actors in the energy transition, the municipalities have a particular role to play here.

Keywords

Energy transition – climate protection – cross-border energy projects – network structures – zero-emissions municipalities – research platform

1 Einleitung: Energieziele – Die europäische Herausforderung

In ihrem Klima- und Energiepaket 2020¹ hat sich die Europäische Union (EU) verbindliche Ziele für mehr Klimaschutz, den Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) und die Steigerung der Energieeffizienz gesetzt. Die drei wichtigsten Ziele des Pakets beinhalten dabei folgende Vorgaben:

- Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 % (gegenüber dem Stand von 1990)
- 20 % der Energie in der EU aus erneuerbaren Quellen
- Verbesserung der Energieeffizienz um 20 %²

Zur Erreichung dieser Ziele wurden Richtlinien verabschiedet, die alle Mitgliedsstaaten verpflichten, einen bestimmten Anteil ihres Energieverbrauchs durch erneuerbare Energien zu decken (Richtlinie 2009/28/EC) und die Energieeffizienz in der Wärme- und Stromversorgung (Richtlinie 2012/27/EU) zu erhöhen. Die Senkung der Treibhausgasemissionen wird zudem durch das Instrument des europäischen Emissionshandels adressiert, das nach einer Reform sicherstellen soll, dass 2030 die hiervon betroffenen Branchen³ 30 % weniger Emissionen im Vergleich zu 2005 verursachen.⁴

Während der Emissionshandel zentral auf Ebene der EU organisiert ist, müssen die Pfade zur Erreichung der Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie hinsichtlich der Energieeffizienz von jedem einzelnen Mitgliedsstaat auf Länderebene umgesetzt und dokumentiert werden.

Für den Zeitraum 2020 bis 2030 sind diesbezüglich bereits neue Ziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen und zur weiteren Steigerung von Energieeffizienz und zum Ausbau von erneuerbaren Energien vereinbart worden (COM 2016). Diese lassen sich wie folgt darstellen:

- Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % gegenüber dem Stand von 1990
- Deckung des Gesamtenergieverbrauchs zu mindestens 27 % aus erneuerbaren Energiequellen

¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de (16.05.2017).

² Bezogen auf den Primärenergieverbrauch in der Prognose für 2020: Dieses Ziel wird in eine Einsparung von 368 Mio. Tonnen Rohölequivalenten (Mio. t RÖE) an Primärenergie (Bruttoinlandsverbrauch minus nichtenergetische Nutzungen) bis 2020 gegenüber dem Verbrauch von 1842 Mio. t RÖE, die für das Jahr 2020 prognostiziert werden, übersetzt (<http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency>) (16.05.2017).

³ Energieerzeugung und energieintensive Industrie (rund 12.000 Anlagen in ganz Europa).

⁴ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de (16.05.2017).

- Erhöhung der Energieeffizienz um mindestens 27%.⁵

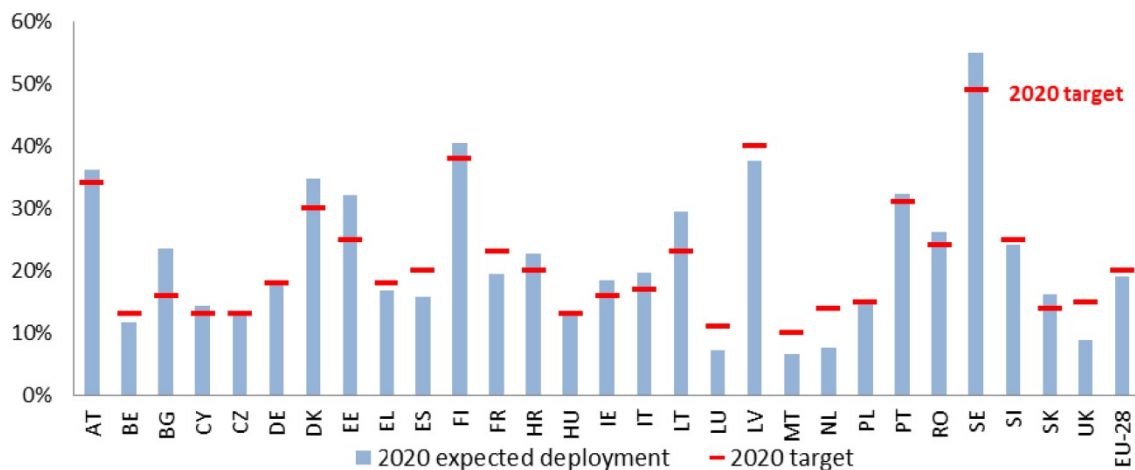
Während die EE-Ziele bis 2020 voraussichtlich von den meisten Mitgliedsstaaten erreicht werden (COM 2015a), ist die Erreichung der Effizienzziele bis 2020 und sogar darüber hinaus eher ungewiss (COM 2014).

2 Status quo – Energie in der Großregion

2.1 Ausgangssituation und Ziele

Beim Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2020 werden u.a. Frankreich, Luxemburg und Belgien Schwierigkeiten haben, ihre Ziele zu erreichen. Damit ist die Notwendigkeit offensichtlich, auf europäischer Ebene – auch angesichts der teilweise heterogenen Ausgangssituationen – sowohl beim Ausbau von erneuerbaren Energien als auch bei der Energieeffizienz gemeinsame Strategien zu entwickeln. Abbildung 1 dokumentiert die voraussichtliche Zielerreichung aller 28 Mitgliedsstaaten beim Ausbau der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2020.

Abb. 1: Voraussichtliche Zielerreichung beim EE-Ausbau der EU-28-Staaten⁶



Quelle: COM 2015a: 5

Auch bei der Erreichung der Klimaschutzziele bis 2020 und darüber hinaus bis 2030 ist die Entwicklung in der EU uneinheitlich. Im Bereich des europäischen Emissionshandels wird das CO₂-Minderungsziel von -20% bis 2020 im Vergleich zum Jahr 1990 mit -24% vermutlich übererfüllt. Bei den nicht unter den Emissionshandel fallenden Sektoren Verkehr, Landwirtschaft und private Haushalte werden die Ziele aus der sogenannten „Effort Sharing-Vereinbarung“ von nur vier Mitgliedsstaaten voraussichtlich nicht erreicht, darunter Luxemburg und Belgien (COM 2015b).

Was die bereits bis zum Jahr 2030 vereinbarten Klimaschutzziele im Rahmen des europäischen Emissionshandels betrifft, so wird die vorgesehene Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40% mit den gegenwärtig implementierten Instrumenten in den Mitgliedsstaaten voraussichtlich um 13% verfehlt werden (eine Reduktion um 27% ist wahrscheinlich) (COM 2015a: 10).

⁵ Vgl. Fußnote 4.

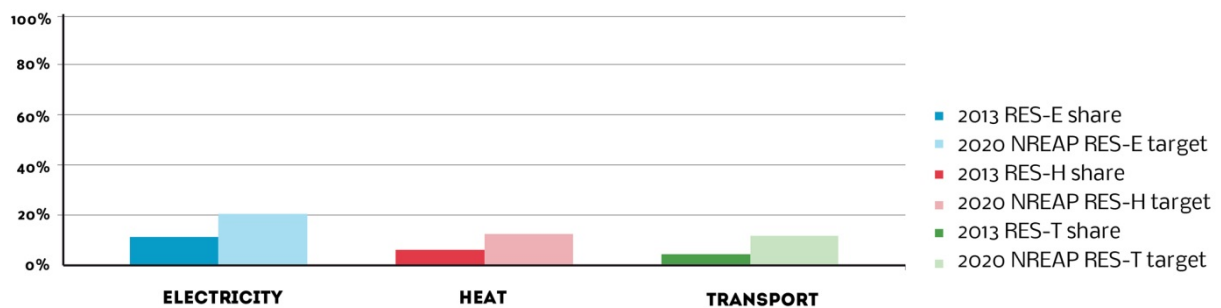
⁶ Die Grafik basiert auf Angaben der Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2013. Alle nach 2013 implementierten Politiken zur Förderung der EE wurden nicht berücksichtigt.

Gleichwohl weist die Großregion eine vergleichsweise heterogene Ausgangssituation hinsichtlich der strategischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen des Energiesektors auf. Dies äußert sich einerseits in zwar ähnlich geprägten, aber unterschiedlich ambitionierten (meist nationalen) Zielvorgaben hinsichtlich der Minderung der Treibhausgasemissionen und EE-Anteile bis 2020.

Die Abbildungen 2 bis 5 stellen den Zielerreichungspfad von Belgien, Luxemburg, Deutschland und Frankreich nach der Richtlinie 2009/28/EG dar. Es wird der Stand des Ausbaus der EE im Jahr 2013 (dunklere Farben) mit dem jeweiligen Ziel für 2020 (hellere Farben) in den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr verglichen (Keep on track 2015).

Abb. 2: Stand des Ausbaus von erneuerbaren Energien im Vergleich zur Zielvorgabe in Belgien (Stand 2013)

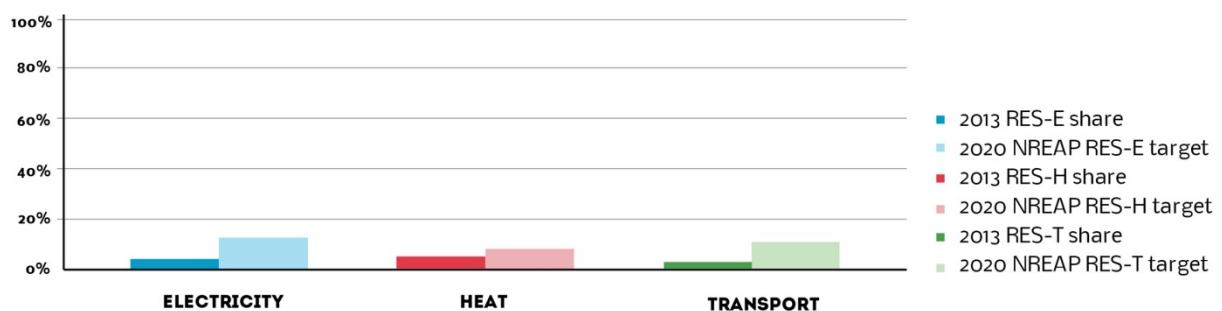
2013 RES SHARE COMPARED TO 2020 TARGET SHARE IN CORRESPONDING SECTORAL GROSS FINAL ENERGY DEMAND



Quelle: Keep on track 2015: 22

Abb. 3: Stand des Ausbaus von erneuerbaren Energien im Vergleich zur Zielvorgabe in Luxemburg (Stand 2013)

2013 RES SHARE COMPARED TO 2020 TARGET SHARE IN CORRESPONDING SECTORAL GROSS FINAL ENERGY DEMAND

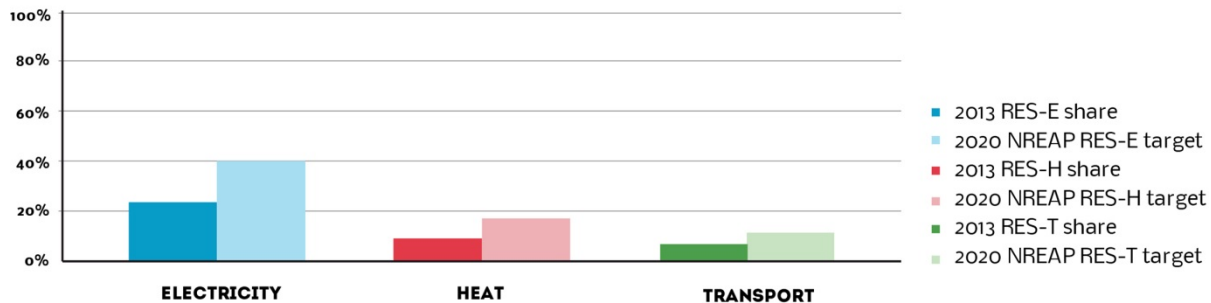


Quelle: Keep on track 2015: 70

Die Abbildungen zeigen einerseits, dass die Zielniveaus in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich sind und dass zur Zielerreichung im Jahr 2020 insbesondere in Belgien und Luxemburg noch eine weite Strecke zurückzulegen ist. Diese kann durch eine engere Zusammenarbeit in der Grenzregion, wie sie bereits durch die unten erwähnten Projekte begonnen wurde, verkürzt werden.

Abb. 4: Stand des Ausbaus von erneuerbaren Energien im Vergleich zur Zielvorgabe in Deutschland (Stand 2013)

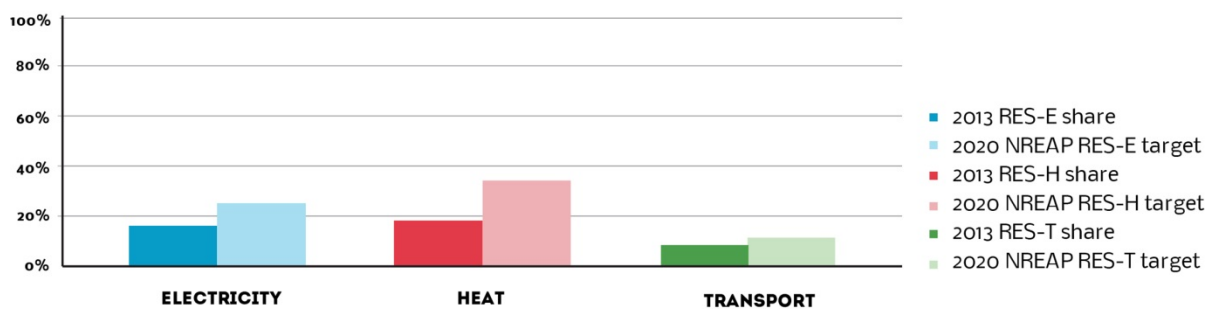
2013 RES SHARE COMPARED TO 2020 TARGET SHARE IN CORRESPONDING SECTORAL GROSS FINAL ENERGY DEMAND



Quelle: Keep on track 2015: 49.

Abb. 5: Stand des Ausbaus von erneuerbaren Energien im Vergleich zur Zielvorgabe in Frankreich (Stand 2013)

2013 RES SHARE COMPARED TO 2020 TARGET SHARE IN CORRESPONDING SECTORAL GROSS FINAL ENERGY DEMAND



Quelle: Keep on track 2015: 46

Hinsichtlich der Anreizsysteme und Finanzierungsmechanismen zum Ausbau der erneuerbaren Energien in der Großregion sind – bei einer aktuell sehr dynamischen Entwicklung – ebenfalls unterschiedliche Instrumente implementiert. Folgende Optionen können exemplarisch (teilweise auch als Mix) benannt werden:

- Feste Einspeisetarife für regenerativen Strom
- Definierte EE-Ausbaukorridore; „atmende Deckel“, bei denen die Einspeisetarife an den EE-Ausbau gekoppelt sind
- Ausschreibungsmodelle, Quotenmodelle
- Flexibilisierungsanreize (z. B. Biomasse)
- Mit/ohne Anreize für Biomethaneinspeisung
- Investitionszuschüsse (z. B. Wärmemarkt)

Je nach Finanzierungsmechanismus (und damit verbundener Investitionssicherheit) sind dabei auch unterschiedliche Akteursstrukturen in die entsprechenden Projektentwicklungen involviert.

Damit sowie unter zusätzlicher Berücksichtigung der langfristig (bis 2050) erforderlichen Erfolge bei der Minderung der Treibhausgasemissionen gemäß den Zielvereinbarungen der COP 21⁷ zeigt sich die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit in den Sektoren Klimaschutz und Energie sowohl auf trans-/internationaler als auch auf trans-/interregionaler Ebene. Entsprechende Zusammenhänge und Ansätze werden nachfolgend am Beispiel der Großregion thematisiert.

2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Energiebereich – Ansätze in der Großregion

Die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sieht eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten vor. Auch der weitere Ausbau des Energiebinnenmarktes im wichtigen Stromsektor zielt auf einen etablierten und dauerhaften Energieaustausch und -handel über Ländergrenzen hinweg, der zu mehr Klimaschutz, zu erschwinglichen Energiepreisen und Versorgungssicherheit beitragen soll. Doch um sowohl die Klimaschutzziele wie auch die Ziele einer europäischen Energieunion zu erreichen und miteinander zu vereinen, sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich.⁸ Derzeit deutet sich eher ein Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und der weiteren Strommarktintegration ab.

Erstmals wurde der Stromhandel innerhalb der EU durch die Verordnung 1228/2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel geregelt. Seither hat sich die Handelsintensität zwischen den Mitgliedsstaaten beachtlich entwickelt. So stieg bspw. der Stromhandel zwischen Deutschland und anderen EU-Staaten von 59.878 GWh im Jahr 2010 auf 74.588 GWh im Jahr 2014 an (ENTSOE Database 2015).⁹

Seit im Mai 2015 das CWE Market Coupling¹⁰ auf Lastflussbasis umgestellt wurde, ermöglicht dies zum einen die Verringerung von Netzengpässen beim grenzüberschreitenden Stromaustausch/-handel und zum anderen kommen damit die nahezu grenzkostenfreien erneuerbaren Energien vorrangig zum Zug, zumindest theoretisch. Durch diese Kopplung zuvor disparater Märkte soll erreicht werden, dass Preisunterschiede in den einzelnen Gebotszonen nivelliert und Grenzkuppelstellen optimal für die physischen Lastflüsse ausgenutzt werden.

Da der europäische Emissionshandel jedoch seit Jahren sein Ziel verfehlt, können vor allem in Deutschland Stein- und Braunkohlekraftwerke Strom besonders günstig produzieren. Dieser wird in immer höherem Maße ins Ausland exportiert, weil er aufgrund der günstigen Kostenstruktur von erneuerbaren Energien und deren Einspeisevorrang in

⁷ UN-Klimakonferenz Paris Nov./Dez. 2015: Klimaabkommen, welches eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2°C, möglichst 1,5°C vorsieht.

⁸ Zum aktuellen Stand der Energieunion siehe COM 2015c.

⁹ <https://www.entsoe.eu/data/data-portal/exchange/Pages/default.aspx>, zum Download : Details Electricity Exchange (16.5.2017).

¹⁰ Die Kopplung der Spotmärkte für Strom in Zentralwesteuropa (Central Western Europe, CWE). Diese umfasst Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten.

Deutschland nicht benötigt wird. Somit verdrängt deutscher Kohlestrom teurere Gaskraftwerke in Europa.¹¹

Um im integrierten europäischen Strommarkt auch die angestrebten Klimaschutzziele der EU zu erreichen, müssen verstärkt grenzüberschreitende Aktivitäten z.B. in Form von zielorientierten Forschungsansätzen als Basis für Energieprojekte im Sinne der Richtlinie 2009/28/EG initiiert werden. Auf Ebene der Großregion besteht jedoch gegenwärtig keine institutionalisierte Zusammenarbeit im Bereich Energie, wie sie in anderen Bereichen wie Kultur, Bildung oder Raumplanung bereits seit Langem etabliert ist. Daher hat der letzte Gipfel der Großregion im Dezember 2016 den Arbeitskreis Energie beauftragt, die Umsetzung der diesbezüglichen Erklärung des Gipfels von März 2014 voran zu treiben und „potentielle Kooperationen zwischen Universitäten, Forschungsinstituten, Unternehmen und öffentlichen Behörden“ zu fördern.¹²

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat sich die Großregion im Rahmen des Energiegipfels vom März 2014 in Trier im Sinne einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie des Energiesektors positioniert. Folgende Punkte wurden dabei u.a. dokumentiert (Energiegipfel der Großregion 2014):

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Energiepolitik soll zukünftig stärker aufeinander abgestimmt werden.
- Die Energieabhängigkeit soll reduziert und die eigene Energieproduktion gesteigert werden.
- Die Großregion soll einen bedeutenden Beitrag zur Bewältigung des Klimawandels leisten und kann in erheblichem Umfang zur europäischen Energiewende beitragen. Sie sieht sich als europäische Modellregion für erneuerbare Energien und Energieeffizienz.
- Die regionalen Energieinfrastrukturen sollen weiterentwickelt und grenzüberschreitend verflochten werden.
- Die regional vorhandenen, unternehmerischen und wissenschaftlichen Netzwerke sollen grenzüberschreitend zukünftig enger zusammenarbeiten.
- Die Mobilität in der Großregion ist sowohl im regionalen als auch im überregionalen Kontext hinsichtlich der Treibhausgasemissionen zu verbessern.

Diese Zielvereinbarungen wurden im Rahmen des 14. Gipfels der Großregion vom 4. Dezember 2014 in Mainz zusammenfassend nochmals aufgegriffen. Es wird dabei konstatiert, dass die Großregion „ihren Beitrag zu den Energie- und Klimaschutzzielen der Europäischen Union leisten und unabhängiger von knapper werdenden fossilen Rohstoffen werden“ will (14. Gipfel der Großregion 2014).

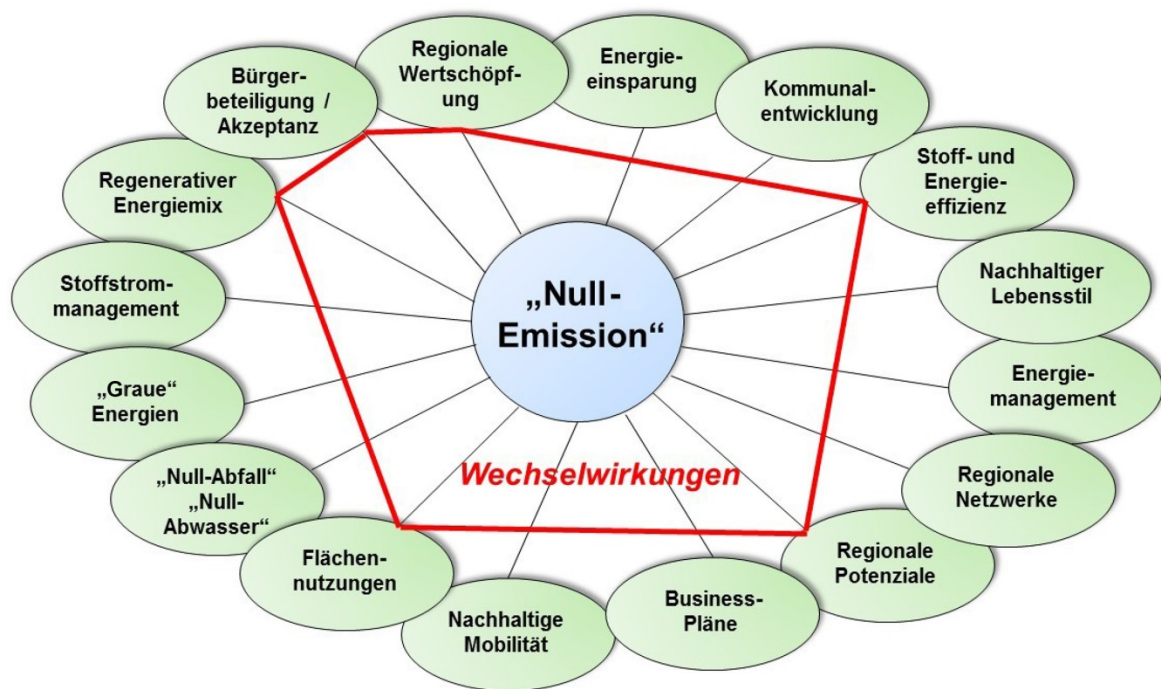
Die für die Versorgungsinfrastruktur relevanten Siedlungsstrukturen umfassen über die gesamte Großregion sowohl (teilweise montan geprägte) Verdichtungsräume als auch ländliche Räume, sodass dem Aspekt der Stadt-Land-Verflechtung im Hinblick auf die Versorgung mit „eigenen“ Ressourcen sowie den Mobilitätsbedarf (Wohn-Arbeitswelten, Versorgung mit Gütern/Dienstleistungen des täglichen Bedarfs) eine große Bedeutung zukommt.

¹¹ Siehe hierzu auch Agora 2015.

¹² Gemeinsame Erklärung 15. Gipfel der Großregion vom 20.12.2016: 33.

Die Kommunen der Großregion sind dabei aufgrund ihrer Mittlerfunktion zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen (z. B. Bürger, Landnutzer, Unternehmen etc.) sowie wegen ihrer Planungsverantwortung für sehr heterogene und zu großen Teilen klima-/energierelevante Sachverhalte (z. B. Bauleitplanung, Stadt-/Regionalentwicklung, Ver- und Entsorgung, Verkehrsplanung) im Rahmen der Daseinsvorsorge ein Schlüsselakteur hinsichtlich der im Rahmen der Energiewende festgelegten Ziele und Handlungsfelder. Strategisch wie operativ kommt ihnen daher eine bedeutsame Rolle zu, insbesondere mit Blick auf die Transformation des Energiesystems – auch und insbesondere im Wärmemarkt – sowie die Umsetzung von Energie- und Ressourceneffizienz bzw. Energieeinsparmaßnahmen. Hierbei stehen nicht allein die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltungen im Fokus, sondern auch die vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten mit anderen kommunalen Akteuren sowie die Stringenz einer einzufordernden Planungsverantwortung zur Umsetzung von Zielen der Großregion. In diesem Zusammenhang erwachsen der Kommune auf ihrem Weg zur langfristig erforderlichen „Null-Emissionskommune“ neue, zusätzliche Aufgabenbereiche mit größtenteils komplexen und transsektoralen Fragestellungen sowie vielfältigen Wechselwirkungen (siehe Abbildung 6).

Abb. 6: Wesentliche Elemente kommunaler Null-Emissionsstrategien im Kontext resultierender Aufgabenstellungen



Quelle: Eigene Darstellung IZES

Vor diesem Hintergrund wurden in den letzten Jahren eine Reihe von grenzüberschreitenden Projekten – hauptsächlich auf der Basis einer INTERREG A-Förderung – durchgeführt, die aufgrund der Flächenrelevanz sowie der möglichen grenzüberschreitenden Stoffströme insbesondere dem Thema „Biomasse“ gewidmet waren. Exemplarisch werden nachfolgend einige Projektansätze erläutert, die zu großen Teilen unter Beteiligung der Verfasser durchgeführt wurden.

Projekt RUBIN – Regionale Strategie zur nachhaltigen Umsetzung der Biomasse-Nutzung (INTEREG III A, Abschlussbericht 2008)

Der Projektansatz RUBIN bezog sich darauf, dass die Biomasse-Nutzung z.B. aufgrund der Flächenverfügbarkeiten und Potenziale in den ländlichen Bereichen sowie der Energienachfrage in den Verdichtungsräumen im Rahmen einer hohen regionalen Wertschöpfung einen erheblichen Beitrag zu einer nachhaltigen Energieversorgung liefern und damit gleichzeitig zu einer Stärkung der Region führen kann.¹³ Trotz der vorhandenen Potenziale¹⁴ stagnierte jedoch die Entwicklung im Betrachtungsraum und blieb weit hinter den europäischen und jeweils nationalen Zielvorgaben zurück. Zur Diskussion und ggf. Beseitigung der vorhandenen Hemmnisse wurden daher im Rahmen des Projektes RUBIN folgende Ziele verfolgt (IZES 2008):

- Erarbeitung einer Biomasse-Studie zur Dokumentation der regionalen Rahmenbedingungen hinsichtlich der aktuellen Ressourcen (Biomasse-Potenziale), Aktivitäten, Rechtsgrundlagen sowie technologischen Möglichkeiten
- Entwicklung einer interregionalen Biomasse-Strategie für die Großregion in Zusammenarbeit mit den entsprechenden politischen Strukturen im Hinblick auf die Definition möglicher Handlungsempfehlungen
- Unterstützung und Initiierung von Modell- und Pilotprojekten in der Großregion unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Kooperationsmöglichkeiten
- Aufbau und Pflege von regionalen und grenzüberschreitenden Akteursnetzwerken, u.a. über Kommunikationsmaßnahmen, Webseite, Informationsveranstaltungen, Konferenzen, Arbeitsgruppen
- Schaffung eines interregionalen Biomasse-Kompetenzzentrums mit dem Ziel einer stärkeren Vernetzung der bestehenden Forschungseinrichtungen sowie einer Intensivierung der Hochschul-Kooperationen

Entwickelt wurde u.a. eine Potenzialanalyse, die zwar aufgrund der unterschiedlichen Datenverfügbarkeiten und methodischen Ansätze der Projektpartner keine einheitliche Datenstruktur für den Untersuchungsraum ergab, dennoch aber erstmalig einen Rahmen für die insgesamt verfügbaren Biomassen aufzeigte. Exemplarisch wird in Abbildung 7 eine Potenzialdarstellung für Grünlandgras im Saarland veranschaulicht.

Im Rahmen des Projektes wurden zudem, gemeinsam mit politischen und administrativen Entscheidungsträgern, Grundthesen einer interregionalen Biomasse-Strategie entwickelt. Es ist jedoch – trotz des gefundenen Konsenses – nicht gelungen, für die Gesamtregion ein von politischer Seite legitimates Papier zu erarbeiten, das einer weiteren, gemeinsamen Entwicklung der Biomasse-Thematik zugrunde gelegt werden kann. Auch die begleiteten bzw. initiierten Projektansätze¹⁵ hatten zunächst einen vorrangig regional orientierten Bezug, größtenteils ohne grenzüberschreitende Effekte. Lediglich der Ansatz zur Etablierung einer Energieregion Warndt-Rosseltal im Rahmen der METROPOL-

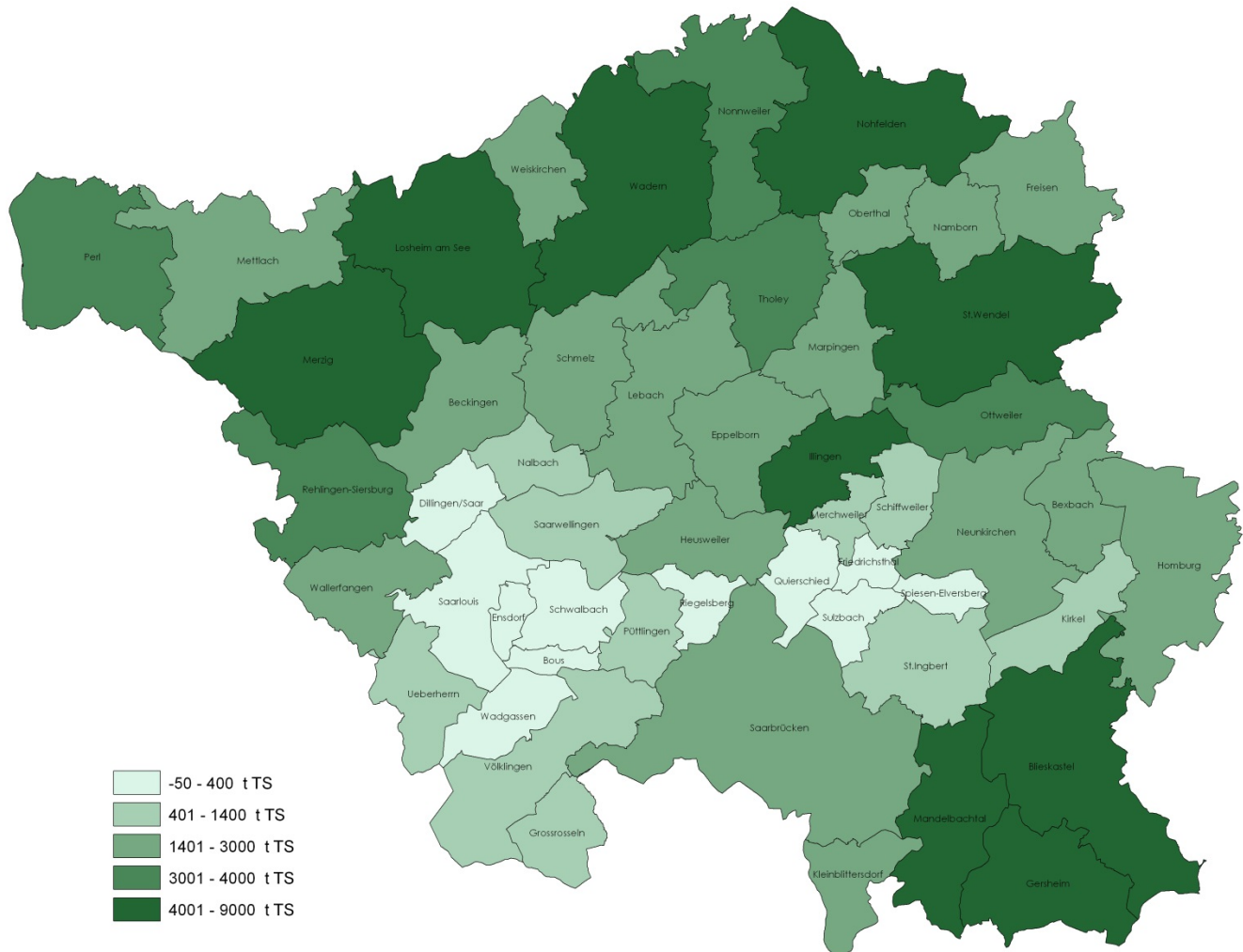
¹³ z. B.: neue Betätigungsfelder in der Land- und Forstwirtschaft; Sicherstellung einer nachhaltigen regionalen Energieversorgung.

¹⁴ z. B.: interessierte Akteure/Unternehmen, Biomasse-Potenziale, Konversionsflächen, Innovationskraft etc.

¹⁵ z. B. für den Untersuchungsraum De-Lor: Erneuerbares Energiezentrum an der ehemaligen Tagesanlage Warndt, Verwertungszentrum für Nebenprodukte eines Säge- und Hobelwerkes in der Moselle, Biogasanlage zur Verwertung von Grünschnitt, NawaRo's und Landschaftspflegematerialien im Saarpfalz-Kreis, Umsetzung des Méthavalor-Projektes des SYDEME/Forbach, Waldhackschnitzeltrocknung der EBZ-Zweibrücken, Machbarkeit zweier Biogasanlagen zur Gaseinspeisung im Grenzgebiet Perl-merzig-Sierck-les-Bains.

Initiative Saarbrücken Moselle-Est war grenzüberschreitend geprägt, wurde jedoch trotz großem Interesse auf kommunaler Ebene aufgrund unklarer Strukturen in Lothringen nicht weiter verfolgt.

Abb. 7: Kommunalspezifische Graspotenziale im Saarland



Quelle: Eigene Darstellung IZES

Saarländisch-lothringisches Kooperationsprojekt im Bereich der Abfallwirtschaft (seit 2012, fortlaufend)

Teilweise auf der Basis der über das Projekt RUBIN gebildeten Akteursnetzwerke hat sich eine Kooperation der beiden Entsorgungsverbände EVS (Saarland) und SYDEME (Lothringen) entwickelt. Diese Kooperation führte mittlerweile zu einem grenzüberschreitenden Stoffstrommanagement, bei dem Restabfälle aus dem Gebiet des SYDEME in einer der beiden thermischen Behandlungsanlagen des Saarlandes energetisch verwertet werden. Im Gegenzug erfolgt eine Verwertung eines Teils der im Saarland erfassten Bioabfälle in der Bioabfall-Vergärungsanlage des SYDEME in Forbach. Für diese erfolgte Umsetzung erhielt der EVS aufgrund der erzielten ökologischen und ökonomischen Optimierungen im Jahr 2013 den Sonderpreis für grenzüberschreitende Kooperationen des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU). Es ist derzeit geplant, diese Kooperation auf

den Grünschnittsektor auszudehnen. Die zugehörigen Grundlagen wurden wiederum über ein INTERREG-Projekt¹⁶ entwickelt.

ENERBIOM (Projektabschluss 2011)

Das INTERREG IV A-Projekt ENERBIOM betrachtete die Möglichkeiten zum nachhaltigen Einsatz von Energiepflanzen in der Großregion. Akteure der Wissenschaft kooperierten dabei mit der öffentlichen Verwaltung, um eine regionalspezifisch stimmige Definition von Anforderungsprofilen zu erarbeiten. Zudem wurden interregionale Anbauversuche gestartet, die teilweise über weitere Projekte (OPTIBIOGAZ, ECOBIOGAZ) in den letzten Jahren fortgeführt wurden. Die Anbauvarianten von Energiepflanzen wurden auf Wirtschaftlichkeit, Ökobilanz und Praxisrelevanz hin untersucht. Die Ergebnisse geben für Biogasanlagenbetreiber wichtige Hinweise zum nachhaltigen Einsatz von Substraten in ihren Anlagen.

OPTIBIOGAZ und ECOBIOGAZ

Die in ENERBIOM aufgebauten Forschungskontakte wurden durch die Akteure der Biogasbranche ergänzt und in den INTERREG IV A-Projekten OPTIBIOGAZ (Projektabschluss 2012) und ECOBIOGAZ (Projektabschluss 2015) weiter vertieft. Es etablierte sich dadurch ein interregionales Biogas-Forschungsteam in der Großregion mit weitestgehend kompatiblen Kompetenzprofilen (gegenseitiges Lernen).

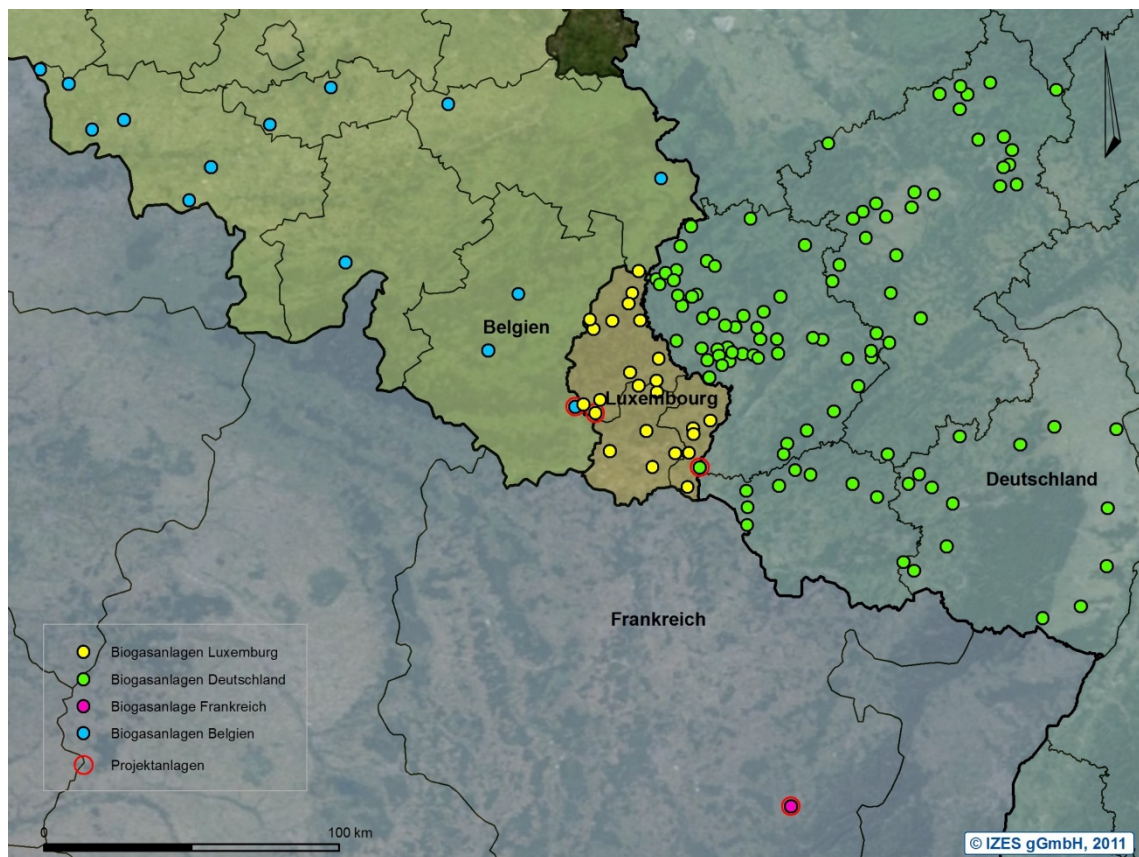
Im Projekt OPTIBIOGAZ standen die Ökobilanz und die Verbesserung der ökologischen Rahmenbedingungen beim Betrieb von Biogasanlagen im Vordergrund. Die in der Großregion anzutreffenden Anlagen und ihre technischen Optimierungsmöglichkeiten wurden dabei anhand von repräsentativen Modellanlagen genau untersucht. Durch diese Arbeit an den Modellanlagen konnte die Effizienz der gesamten Biogasbereitstellungskette – vom Anbau bis hin zur Gaseinspeisung bzw. Strom- und Wärmeproduktion – aus technischer Hinsicht verbessert werden. Ergänzend wurde erstmalig in dieser Tiefe ein Vergleich der spezifischen Fördermechanismen sowie der zugrunde zu legenden Umweltaspekte im Rahmen der biogenen Energiebereitstellung in den Ländern der Großregion durchgeführt.

Das Projekt ECOBIOGAZ erweiterte nun die Betrachtung um den Bereich der Ökonomie. Im Zentrum standen wieder die Biogasanlagen, die nun – auf der Basis ökologisch stimmiger Anforderungsprofile – wirtschaftlich optimiert wurden. Dies geschah wiederum entlang der gesamten Bioenergie-Bereitstellungskette. Insbesondere die verschiedenen Fördermechanismen konnten dabei hinsichtlich ihrer ökonomischen Effekte miteinander verglichen werden. Es zeigte sich z. B., dass vor allem für Biogaskleinanlagen im Jahre 2014 in Deutschland noch die besten Voraussetzungen in der gesamten Großregion bestanden. Dagegen waren die Möglichkeiten für die Biomethaneinspeisung in Luxemburg am vorteilhaftesten. Die großen rechtlichen Unterschiede in den Fördersystemen, aber auch in den Ausbringungssystemen für Gärreste, waren zudem evident.

Eine intensive Öffentlichkeits- und Weiterbildungsarbeit begleitete alle Vorhaben, so dass die Ergebnisse sowohl in landwirtschaftlichen Fachschulen und Hochschulen als auch bei Landwirten in der gesamten Großregion verbreitet werden konnten.

¹⁶ INTERREG IV B – ARBOR, 2015.

Abb. 8: Biogasanlagen-Bestände in der Großregion – Projekt OPTBIOGAZ Stand 2011



Quelle: Eigene Darstellung IZES

ELEC'TRA

Zwischen 2013 und 2015 wurde ein grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept zur Reduzierung des Individualverkehrs der Pendler in der Großregion durch die Förderung von Elektromobilitätslösungen als Ergänzung zu den öffentlichen Verkehrsmitteln erarbeitet. Technische Partner waren neben IZES das *imove* an der TU Kaiserslautern, das *LIST* in Luxemburg und das *Département Moselle* in Lothringen.

Weitere Projekte sind im INTERREG V A-Programm derzeit in der Vorbereitung. Unter Beteiligung der Verfasser wurden z. B. die Vorhaben PERSEPHONE¹⁷ und Energiewaben GR¹⁸ entwickelt.

Ergänzend sind im Kontext des Energiesektors insbesondere die Aktivitäten zur Gründung des Umwelttechnik-Netzwerkes der Großregion im November 2013 sowie das französisch-deutsche Netzwerk „Energieeffizienz/Erneuerbare Energien – ENEFF“ zu nennen.

¹⁷ Überführung von Biogasanlagen in die Strukturen der Bioökonomie. Ziel ist es zu überlegen, wie mithilfe der Biogastechnologie neben der Energie andere Produkte wie Ökosystemdienstleistungen, Dünger oder Algen bereitgestellt werden können.

¹⁸ Regionale und grenzüberschreitende Ausregelung von Stromerzeugung und Stromnachfrage in fest umrissenen Modellgebieten (Energiewaben) in Luxemburg, Lothringen, Rheinland-Pfalz, um Abregelungen von EE möglichst zu vermeiden.

2.3 Handlungsbedarf

Aufbau unterstützender Strukturen

Auf Ebene der EU droht mittelfristig eine Verfehlung der Klimaschutzziele. Vor allem im Bereich des *Effort Sharing*¹⁹ müssen die Mitgliedsstaaten Instrumente implementieren, die hier zu einer nennenswerten Senkung von Treibhausgasemissionen beitragen. Auch der angestrebte Energiebinnenmarkt ist z. B. aufgrund mangelnder Leitungskapazitäten, unzureichend wettbewerbsorientierter Märkte und zu wenig eingebundener Verbraucher noch unvollständig umgesetzt.²⁰

In der Großregion gibt es bislang – abseits der eingerichteten Arbeitsgruppen²¹ – keine institutionalisierte Zusammenarbeit im Bereich Energie. Das kann ein Grund für den zögerlichen Ausbau der erneuerbaren Energien in der Region sein. Erste Ansätze zum grenzüberschreitenden Ausbau von Erneuerbaren Energien wurden seitens der Bundesregierung mit der „Verordnung zur Ausschreibung der Förderung für Strom aus erneuerbaren Energien sowie zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien“ unternommen (BMWf 2016). Diese soll in einem ersten Schritt auf Ausschreibungen für PV-Freiflächenanlagen angewendet werden.²²

Nicht zuletzt aufgrund der Energie-Projekte, die in der Großregion bereits realisiert wurden und auch weiterhin umgesetzt werden, sind Netzwerke unter Beteiligung von Verwaltungen und Behörden, Kommunen, NGOs, Forschungseinrichtungen und Energieakteuren des privaten und unternehmerischen Sektors entstanden. Diese sollten durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen zu dauerhaften Kooperationen im Kontext eines stimmigen Netzwerkmanagements – ohne ständige Not hinsichtlich neu zu beantragender Fördermittel – zusammengeschlossen und mit den eingerichteten Arbeitsgruppen der Großregion verknüpft werden.

Folgende Arbeitsinhalte stünden hierbei u. a. auf der Agenda:

- Gewährleistung von Versorgungssicherheit im Energiesektor der Großregion unter Berücksichtigung eines weitestgehenden Ausbaus erneuerbarer Energien aus regionalen Potenzialen sowie zukünftiger Aktivitäten im Bereich der Sektorkopplung (Verkehr, Wärme)
- Entwicklung interregionaler Zielsetzungen, Strategien und Aktionspläne im Rahmen partizipativer Prozesse
- Implementierung eines grenzüberschreitenden Forschungsnetzwerkes/Energie-Clusters „Europäische Modellregion für erneuerbare Energien und Energieeffizienz“
 - Vernetzung von Best-Practice-Beispielen, Einrichtung einer fest etablierten Jahrestagung
 - Konstituierung von themenspezifischen interregionalen Arbeitsgruppen

¹⁹ Bereiche, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst werden wie Landwirtschaft, Verkehr, private Haushalte.

²⁰ Details hierzu in COM 2015c: 2-II.

²¹ Das Themenfeld Energie wurde bislang in einer Unterarbeitsgruppe in der AG Umwelt bearbeitet. Gemäß der gemeinsamen Erklärung des Energiegipfels der Großregion vom 17. März 2014 wurde eine eigene Arbeitsgruppe zu diesem Thema eingerichtet.

²² Vgl. die diesbezügliche Verordnung: BMWf 2016; zur näheren Erläuterung vgl. BMWf 2017.

- Kompensation divergierender Handlungsspielräume und Rahmenbedingungen – z.B. im Rahmen der Finanzierungsmechanismen – durch grenzüberschreitende Synergieprojekte
- Schaffung einer homogenen und transparenten Investitionslandschaft im Hinblick auf eine Reduktion potenzieller Risiken
- Stärkung der Zusammenarbeit und Ausbildung von Handwerkern und anderen Unternehmen im Bereich des Energiesektors zur Schaffung von Synergien, insb. bei der Aus- und Weiterbildung
- Stärkung der Zusammenarbeit von schulischen und betrieblichen oder sonstigen Bildungseinrichtungen zur besseren Verankerung des Wissens über die Energiewende und ihren Nutzen sowie über die hierfür notwendigen Techniken und Verhaltensweisen
- Einbindung der Kommunen der Großregion als Schlüsselakteure im Bereich des Klimaschutzes und der Energiewende sowie interregionale und europäische Vernetzung der Kommunen (z. B. Covenant of Mayors for Climate & Energy)

Um die anstehenden Aufgaben bewältigen zu können, müssten zusätzliche Kapazitäten auf kommunaler Ebene aufgebaut werden, was angesichts der angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen der Region problematisch ist. Vielfach wird daher – z.B. im Rahmen kommunaler Klimaschutzkonzepte – auf Fördertöpfe zurückgegriffen, die allerdings meist zeitlich begrenzt sind und somit keine langfristige Lösung im Sinne einer Anpassung administrativer Strukturen liefern. Es erscheint daher zielführend, in der Großregion regionalspezifisch wirksame Strukturen aufzubauen, welche die Kommunen im Rahmen einer jeweiligen Entscheidungsfindung unterstützen.

Aufbau einer Forschungsplattform

Im Kontext der oben auszugsweise skizzierten Ansätze sowie der globalen Herausforderungen im Bereich des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung haben sich in den letzten Jahren in der Großregion verschiedene Forschungsinstitute entwickelt und sich jeweils für sich als Einrichtungen mit einer überregionalen Bedeutung profiliert. Dabei ist ein – derzeit noch loses – Netzwerk entstanden, das in mehreren Fällen bereits erfolgreich gemeinsame Projektansätze (z. B. EU-INTERREG, EU-CONCERTO, 6. FRP) entwickelt und abgeschlossen hat.

Aufgrund der zunehmenden Komplexität sowie der steigenden Notwendigkeit systemischer Betrachtungen bei der Untersuchung regionaler Energie- und Stoffstromsysteme wird nunmehr ein erhöhter Bedarf an Austausch, Kommunikation und Zusammenarbeit gesehen, der über den Aufbau einer gemeinsamen Forschungsplattform auf interregionaler Ebene gedeckt werden könnte. Ein solcher Ansatz würde einer innovativen Neuorganisation der Großregion – z.B. als Untersuchungsraum für „Null-Emissions-Strategien“ sowie als Modellregion für erneuerbare Energien und Energieeffizienz – einen wichtigen Impuls und der Idee der grenzüberschreitenden Kooperation im Sinne eines europäischen Ansatzes Leben verleihen. So könnte hier z. B. der Ausbau von erneuerbaren Energien im Sinne der RL 2009/28/EG und eventuell auch der direkte grenzüberschreitende Stromaustausch/-handel getestet werden.

Im Rahmen eines informellen Austausches mit verschiedenen Instituten der Großregion wurden hinsichtlich der Konzipierung einer entsprechenden Plattform u. a. folgende mögliche Zielsetzungen formuliert:

- Stabilisierung und weiterer Aufbau einer Forschungsexzellenz in der Großregion durch Bündelung und Erweiterung der vorhandenen Kompetenzen
- Aufbau eines interregionalen „Brainpools“ als Ideenwerkstatt und Einrichtung zur Politikberatung für die Großregion
- Schaffung eines Personalpools zur optimierten Zuordnung von Kompetenzen zu spezifischen Aufgabenstellungen
- Optimiertes Qualitätsmanagement z.B. durch eine verbesserte Verfügbarkeit von Personen mit Leitungsfunktionen
- Erhöhte Attraktivität hinsichtlich der Gewinnung von kompetenten Mitarbeitern durch die internationale Ausrichtung
- Spezifische Schärfung der Profile der einzelnen Institute im Rahmen eines gemeinsamen Entwicklungsplans
- Schaffung eines regionalen Mehrwertes durch exemplarische Umsetzungsstrategien
- Schaffung ergänzender Bildungsangebote über die regionalen Hochschulen

Hierzu sollten die (teilweise) bereits vorhandenen wechselseitigen Kooperationen im Rahmen einer gemeinsamen überregionalen Organisationsstruktur (z. B. Gründung einer überregionalen „Forschungsholding“) vertieft werden. Diese Struktur sollte im Konsens mit den beteiligten Ländern entwickelt werden und sich inhaltlich konsequent an Nachhaltigkeitskriterien ausrichten. Ein prägender thematischer Ansatz bezieht sich dabei auf die (angewandte) wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Klimaschutz- und Energiestrategien sowie auf die perspektivische Umsetzung und Begleitung entsprechender Maßnahmen und Projekte.

Die konkreten Arbeiten zum Aufbau der Organisationsstruktur (inkl. ihrer Finanzierung) sowie zur Einbindung von strategischen Nachhaltigkeitsansätzen in der Großregion könnten dabei im Rahmen eines gemeinsamen Projektes vorbereitend durchgeführt werden. Mögliche Anforderungen an die neue Forschungsplattform lassen sich – als Resultat der bisherigen Diskussionen – zusammenfassend wie folgt darstellen:

- Die neue Struktur benötigt eine personelle Grundausstattung und ein „Gesicht“ (sowohl nach innen als auch nach außen). Themenspezifisch wird für den jeweiligen Aufgabenbereich kompetentes Personal aus den beteiligten Instituten zugeordnet.
- Die Forschungsplattform beschäftigt sich hauptsächlich mit übergreifenden konzeptionellen Themen strategischer Dimension (umsetzungsnahe Projekte bleiben bei den einzelnen Instituten).
- Die Rechtsform (Gesellschaft, Holding, Stiftung etc.) der neuen Struktur sollte konsequent an den letztendlich definierten Aufgaben und Partnerstrukturen ausgerichtet werden.
- Die Plattform sollte zunächst aus einem „Kern“ prioritär geeigneter Institute der Großregion gebildet werden. Die Aufnahme weiterer Forschungseinrichtungen sowie eine Kooperation mit der Universität der Großregion müsste sich an dem noch näher zu definierenden Forschungskorridor ausrichten.
- Die Forschungsplattform sollte eine international wahrnehmbare Ausstrahlung haben.

- Neben der Bearbeitung wissenschaftlicher Themen sollte sich die Plattform als Einrichtung zur Politikberatung verstehen.

Entsprechende Ansätze zur Implementierung der Plattform wurden u.a. im Rahmen einer gemeinsamen Kabinettsitzung der Regierungen des Saarlandes und des Großherzogtums Luxemburg im November 2010 sowie in einer Sitzung der Arbeitsgruppe Umwelt der Großregion im Februar 2011 diskutiert. Beide Sitzungen schlossen jeweils mit einem positiven Votum ab – weitere Schritte sind jedoch nicht erfolgt.

3 Fazit

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Zielvereinbarungen gemäß der COP 21 steht Europa hinsichtlich der Bewältigung der Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes sowie der Energiewende vor gewaltigen Herausforderungen. Die Großregion bietet diesbezüglich aufgrund ihres bislang stark fossil/nuklear geprägten „Energieraums“ sowie der innovativen Energie-Forschungslandschaft hervorragende Voraussetzungen, eine Modellregion zur nachhaltigen Konversion und Vernetzung der Energiesysteme im Sinne einer europäischen Energiewende zu werden.

Auf der Basis vielfältiger, teilweise jedoch noch stark sektoral geprägter Projekte wurden bereits stimmige Zieldefinitionen entwickelt und Netzwerkstrukturen aufgebaut. Diese gilt es in einem systemischen Sinne weiterzuentwickeln sowie in einen grenzüberschreitenden politischen Diskurs und Entscheidungsprozess einzubringen, um die Klimaschutzziele nicht zu verfehlen. Dafür sind entsprechende Strukturen erforderlich, welche einerseits die Schlüsselakteure der Großregion verbinden, andererseits den vorhandenen Forschungsinstitutionen einen Rahmen geben, um effiziente und exzellente Forschungskooperationen sowie aktive Politikberatungen zu fördern. Die Einrichtung einer grenzüberschreitenden Forschungsplattform „Klimaschutz-Energiewende“ könnte dabei eine Basis sein, um die Großregion als europäischen Lernraum zur Energiewende zu entwickeln.

Literatur

- Agora Energiewende (Hrsg.) (2015): Stromexport und Klimaschutz in der Energiewende. Analyse der Wechselwirkungen von Stromhandel und Emissionsentwicklung im fortgeschrittenen europäischen Strommarkt.
https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Stromexport_Klimaschutz_Energiewende/Agora_Hintergrund_Stromexport_und_Klimawandel_web.pdf (20.06.2015).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016): Verordnung zur Ausschreibung der Förderung für Strom aus erneuerbaren Energien sowie zur Änderung weiterer Verordnungen zur Förderung der erneuerbaren Energien (Referentenentwurf).
<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/entwurf-der-grenzueberschreitenden-erneuerbaren-energien-verordnung.html> (16.05.2017).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2017):
<http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/pilot-oeffnung-fuer-eu-staaten.html> (30.06.2016).
- COM – Europäische Kommission (ed.) (2014): Commission Staff Working Document, Impact Assessment Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy.
https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_eec_ia_adopted_part1_0.pdf (20.06.2016).

- COM – Europäische Kommission (ed.) (2015a): Renewable energy progress report.
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f8722ce-1347-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (20.06.2016).
- COM – Europäische Kommission (ed.) (2015b): Climate action progress report.
https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/progress_report_2015_en.pdf (16.05.2017).
- COM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2015c): Bericht zur Lage der Energieunion 2015.
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-572-DE-F1-1.PDF> (20.06.2016).
- COM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2016): Klimapolitik.
http://ec.europa.eu/clima/citizens/eu/index_de.htm (20.06.2016).
- COM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2017a): Klima- und Energiepakete 2020.
https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de (16.05.2017).
- COM – Europäische Kommission (ed.) (2017b): EnergyEfficiency.
<http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency> (16.05.2017).
- COM – Europäische Kommission (Hrsg.) (2017c): Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030.
https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de (16.05.2017).
- Energiegipfel der Großregion (Hrsg.) (2014): Gemeinsame Erklärung des Energiegipfels der Großregion vom 17. März 2014 in Trier. Trier.
- ENTSOE (ed.) (2015): Exchange Data. Power Statistics (New).
<http://www.entsoe.eu/data/data-portal/exchange/Pages/default.aspx> (16.05.2017).
- IZES (Hrsg.) (2008): Regionale Strategien zur nachhaltigen Umsetzung der Biomassenutzung (RUBIN). Saarbrücken.
- Keep on track (ed.) (2015): EU Tracking Roadmap.
http://www.keepontrack.eu/contents/publicationseutrackingroadmap/eu_roadmap_2015.pdf (20.06.2016).

Autoren

Prof. Dipl.-Ing. **Frank Baur** (*1958), Saarbrücken, Professor in der Fakultät Architektur und Bauingenieurwesen der htw saar, Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und Stoffstrommanagement, Wissenschaftlicher Leiter des htw-An-Institutes IZES (Institut für ZukunftsEnergieSysteme gGmbH). Forschungsschwerpunkte: regionale Kreislaufsysteme, Stoffstrommanagement im Bereich biogener Ressourcen, nachhaltige Landnutzung, regionale Klimaschutzstrategien, Transformationsmanagement. Mitglied des Direktoriums im Forschungsverbund Erneuerbare Energien (FVEE).

Barbara Dröschel (*1959), M.A. in Philosophie und katholischer Theologie, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsfeld Energiemärkte des IZES. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Projekte (INTERREG V A, INTERREG Europe), Bürgerenergie, Energieeffizienz, Klimaschutz.

Beate Caesar, Michael Heilmann, Jörg Saalbach, Werner Schreiner

Grenzüberschreitender Öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Bedeutung und Herausforderungen von grenzüberschreitendem Verkehr
 - 2.1 Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs
 - 2.2 Herausforderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs
 - 2.2.1 Rechtliche und administrative Herausforderungen
 - 2.2.2 Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Verkehrsplanung
 - 2.2.3 Finanzielle Herausforderungen
 - 2.3 Herausforderungen im grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehr
- 3 Verkehrspolitische Ziele und Instrumente auf EU-Ebene
- 4 Einfluss der EU-Politik auf die Förderung des regionalen bzw. lokalen grenzüberschreitenden Verkehrs
 - 4.1 Grenzüberschreitender Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass – Praxisbeispiel aus dem Zweckverband Schienenpersonennahverkehr (ZSPNV) Rheinland-Pfalz Süd (Oberrhein-Nord)
 - 4.2 INTERREG IV A - Projekt POS NORD (Großregion)
 - 4.3 Grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ (SMOT)
- 5 Fazit: Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene – Herausforderungen und Chancen

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag befasst sich mit dem Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs innerhalb der EU. Trotz jahrelanger Bestrebungen im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs durch die Verkehrs- und Kohäsionspolitik bestehen nach wie vor in vielen Grenzregionen Herausforderungen in Bezug auf Verkehrsinfrastruktur und Öffentlichen Verkehr. Diese werden im ersten Teil des Beitrags beleuchtet. Danach werden die verkehrspolitischen Ziele und Instrumente auf EU-Ebene präsentiert, die anschließend anhand von Fallbeispielen im Grenzraum auf ihren Einfluss überprüft werden. Die EU-Politik und die Förderinstrumente sind wenig konkret und verbindlich, sodass in der nationalen Politik der Mitgliedsstaaten nach wie vor große Unterschiede herrschen. Wichtig für die Umset-

zung sind ein starker politischer Wille und eine gesicherte Finanzierung. Verkehr ist eine wichtige Basis für andere Bereiche in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es sollte daher nachhaltig in dieses Schlüsselfeld investiert werden.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitender Verkehr – EU-Politik – Kohäsionspolitik – Verkehrspolitik – Trans-europäische Verkehrsnetze – Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Cross-border public transport – Continued barriers despite the EU

Abstract

This paper is concerned with the extension of cross-border transport within the EU. Despite the longstanding efforts of transport and cohesion policies to improve cross-border transport, many border regions still face challenges related to transport infrastructure and local public transportation. These are discussed in the first part of the paper. Transport policy goals and instruments on the EU level are then presented and their impact is assessed using case studies in the border area. EU policy and funding instruments are neither particularly concrete nor binding, so that there are still great variations between the national policies of member states. Implementation requires strong political will and secure finance. Transport is an important foundation for other fields of cross-border co-operation. Sustained investment in this key area is therefore necessary.

Keywords

Cross-border transport – EU-policy – cohesion policy – transport policy – Trans-European transport networks – European territorial cooperation

1 Einleitung

Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes ermöglicht die unbeschränkte Mobilität von Menschen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Europäischen Union und somit über die nationalen Grenzen der Mitgliedsstaaten hinweg (Europäische Kommission 2017). Das Schengener Abkommen von 1985 erleichterte diese Grundfreiheiten weiterhin, indem es innerhalb der EU-Schengen-Staaten die Grenzkontrollen an den nationalen Grenzen abschaffte. Dies geschah vor dem Hintergrund der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes und um die wirtschaftliche und soziale Kohäsion der EU und deren Integration zu unterstützen. Trotz der Bemühungen, die nationalen Grenzen innerhalb der EU abzubauen, sind die Grenzen auch heute, 30 Jahre später, noch spürbar. Anfang 2016 wurden im Rahmen der Flüchtlingskrise sogar wieder an einigen innereuropäischen Grenzen räumliche Barrieren errichtet und Kontrollen eingeführt. Die europäischen Grenzregionen werden nach wie vor vielfach als benachteiligte Räume eingestuft, denen besondere EU-Förderung zukommt. Außerdem bestehen Barrieren im öffentlichen grenzüberschreitenden Verkehr über nationale Grenzen hinweg (Europäische Kommission 2011a: 2).

Im Rahmen der Untersuchung werden zunächst die Bedeutung von grenzüberschreitendem Verkehr und die Herausforderungen, die im Grenzraum in Verbindung mit Verkehr und Mobilität auftauchen, kurz dargestellt. Im darauf folgenden Teil soll der Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr untersucht werden. Dies dient dazu, die aktuellen Rahmenbedingungen im Bereich Verkehr/Mobilität für grenzüber-

schreitende Kooperation aufzuzeigen und den Wandel im Laufe der Zeit darzustellen. Dazu soll zunächst die Diversität der verkehrspolitischen Ziele und Instrumente auf EU-Ebene identifiziert und beleuchtet werden. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die neue Förderperiode 2014–2020 gelegt, um die aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperationen im Bereich Verkehr/Mobilität hervorzuheben. Der konkrete Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr auf regionaler bzw. lokaler Ebene wird danach anhand von Fallbeispielen aus der Praxis im grenzüberschreitenden öffentlichen Schienenpersonennahverkehr, eines EU-geförderten INTERREG-Projektes und eines bilateralen Kooperationsansatzes analysiert. Die interregionale Kooperation im Rhein-Alpen-Korridor im Rahmen des INTERREG-Projektes CODE24 und des daraus entstandenen Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wird im darauffolgenden Kapitel als Best-Practice-Beispiel für eine durch die EU-Politik geförderte, nachhaltige Verkehrsentwicklung präsentiert. Der Beitrag wird abgerundet durch eine Diskussion der Herausforderungen und Chancen der Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene.

2 Bedeutung und Herausforderungen von grenzüberschreitendem Verkehr

In diesem Beitrag werden die Bedeutung und die Herausforderungen von Verkehr an innereuropäischen Grenzen beschrieben. Auf die Darstellung der Herausforderungen an außereuropäischen Grenzen wird verzichtet. Im Grenzverkehr spielen vor allem die Verkehrsträger Straße und Schiene, aber auch Wasser – zum Beispiel bei Fährverbindungen – eine Rolle. Der Luftverkehr – als Beförderungsmittel innerhalb einer grenzüberschreitenden Region – ist hingegen aufgrund des eher kleinräumlichen Umfangs von Grenzregionen nicht als besonders relevant einzustufen.

2.1 Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs

Ein gut ausgebautes grenzüberschreitendes Verkehrsnetz ist von hoher Bedeutung für die Erhöhung grenzüberschreitender Mobilität und Kooperation sowie für den Abbau von Grenzbarrieren (BMVBS 2011: 83). Bei guter Verkehrsverknüpfung können sich Grenzregionen beispielsweise in ihrem Dienstleistungsangebot gut ergänzen und dieses gegenseitig nutzen (Spierings/van der Velde 2013: 4). Zudem hat die Verknüpfung von Verkehrssystemen, beispielsweise durch Brücken, eine starke symbolische Bedeutung für die Überwindung von nationalen Grenzen und ein Zusammenwachsen angrenzender Regionen (BMVBS 2011: 84). Die verschiedenen Verkehrsträger sind nicht nur relevant im Personenverkehr, sondern auch für die Bewegung von Gütern innerhalb der EU (Peter 2015). Weiterhin ist eine gute grenzüberschreitende Anbindung für den (grenzüberschreitenden) Tourismus sehr wichtig. Gerade die Erreichbarkeit von Tourismusdestinationen durch den ÖPNV ist in vielen Fällen sehr schlecht (Grauvogel 2015). Insbesondere in Gebieten mit hohem Berufspendleraufkommen, beispielsweise in der Großregion, sind eine gut ausgebaute Infrastruktur und grenzüberschreitende Vernetzungen im ÖPNV von hoher Bedeutung, um Staus und Umweltverschmutzung zu minimieren.

2.2 Herausforderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs

Grenzräume und der Verkehr über die nationale Grenze zeigen vielfältige Herausforderungen. Häufig bestehen in Grenzräumen starke Pendlerverflechtungen (s. Beitrag Wille/Roos in diesem Band). Bei einem zu geringen Ausbau der Infrastruktur ist der Grenzraum schnell verkehrlich überlastet. Gerade ein schlechtes Öffentliches Personennah-

verkehr (ÖPNV)-Angebot führt zu einer Steigerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV), was sich wiederum auf nicht ausgebauten Straßen negativ auf den Verkehrsfluss auswirkt. Daneben gibt es auch dünn besiedelte Grenzräume, deren ÖPNV eine so geringe Nachfrage erfährt, dass es schwierig ist, ihn aufrechtzuerhalten oder attraktiver zu gestalten. Mängel in der physischen Infrastruktur sind für Außenstehende leicht zu erkennen. Dies sind zum Beispiel fehlende Übergänge an der Grenze, wie Brücken, Radwege, Straßen und Fußgängerwege. Organisatorische und finanzielle Aspekte sind nach wie vor stark von den nationalen Regelungen abhängig, und manchmal besteht die Grenze auch weiter als klare Abgrenzung im Bewusstsein der Grenzbewohner (s. Beitrag Spellerberg/Schönwald/ Weber in diesem Band).

Grenzregionen sind traditionell als benachteiligte Regionen angesehen, da sie am Rand und nicht im Zentrum eines Landes liegen und häufig nicht gut an die restliche Infrastruktur des Landes angeschlossen und somit schlecht erreichbar waren. Nach der Öffnung der innereuropäischen Grenzen liegen viele Grenzregionen nicht mehr am Rand, sondern im Zentrum Europas und können von ihrer Grenznahe profitieren. Die EU fördert die Zusammenarbeit der Grenzregionen und will die Anbindung dieser Regionen an das Gesamtverkehrsnetz verbessern, unter anderem damit sie gegenseitig von ihrer Grenznahe profitieren können. Dies gestaltet sich jedoch häufig nicht einfach. Trotz ehrgeiziger Ziele und Bemühungen, ein gut funktionierendes europäisches Verkehrsnetz zu schaffen, bestehen im Großteil der EU immer noch Engpässe und ineffiziente grenzüberschreitende Verkehrsströme (Europäische Kommission 2011a: 2). Gerade in den neuen Mitgliedsstaaten wird der grenzüberschreitende Verkehr häufig als rückständig angesehen (Monti 2010: 65). Dies ist der Fall, obwohl die EU bereits seit einiger Zeit die Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs herausstellt und dazu aufruft, die Infrastruktur im Grenzraum zu stärken.

Neben individuellen Herausforderungen aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften der Grenzregionen gibt es im grenzüberschreitenden Verkehr Herausforderungen, die in fast jedem Grenzraum zutreffen. Diese werden nachfolgend beschrieben.

2.2.1 Rechtliche und administrative Herausforderungen

Die europäische Verkehrs- und Kohäsionspolitik besteht nur aus rahmengebenden Richtlinien und Verordnungen für die Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten und ihre jeweils verantwortlichen Ebenen sind alleine für die Umsetzung verantwortlich. Daher existieren in den EU-Mitgliedsstaaten ganz unterschiedliche Gesetze im Verkehrssektor. Unterschiede gibt es beispielsweise aufgrund von Traditionen und Erfahrungswerten (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7, 37). Außerdem ist die Umsetzung von (europäischer) Politik oft Auslegungssache und kann sich in der Praxis unterschiedlich entfalten: Die ursprünglichen Ziele der Politikstrategien können sich während der Umsetzung verändern (Jann/Wegrich 2003: 89). Außerdem wird die genaue Umsetzung der EU-Verkehrspolitik nicht kontrolliert. Diese unterschiedlichen nationalen Regelungen erschweren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.; Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7). Ein Beispiel dafür sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Länder im Bereich ÖPNV, z.B. unterschiedliche nationale Sicherheitsstandards oder Lizenzen. Diese können den grenzüberschreitenden Betrieb behindern, indem sie bestimmte Transportmittel auf der anderen Seite der Grenze einschränken oder sogar untersagen. Weitere nationale Unterschiede können im Arbeitsrecht bestehen, was Fragen bezüglich grenzüberschreitend eingesetztem Personal aufwirft (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Das grundlegende Problem ist meist,

dass die Gesetze nur in der Landessprache verfügbar und daher dem Nachbarland nur schwer zugänglich und verständlich sind. Dadurch können gesetzliche Disparitäten zusätzliche Verzögerungen in der Umsetzung von Projekten erzeugen (ESPON 2004: 243; CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Weiterhin wurde beobachtet, dass die lokalen Verwaltungsebenen sich nicht stark mit EU-Politik beschäftigen, es sei denn die Politik bietet finanzielle oder sonstige Vorteile (ESPON 2004: 267).

2.2.2 Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Verkehrsplanung

Der gemeinsame Ausbau von grenzüberschreitender Infrastruktur ist auch deshalb schwierig, weil eine gemeinsame Planung und Abstimmung nötig wird (s. Beitrag Pallaagst/Caesar in diesem Band). Dies ist mit einem höheren Aufwand und einer höheren Zeitintensität verbunden. Durch die Beteiligung von Behörden auf beiden Seiten der Grenze kann die Entscheidungsfindung verzögert werden. Somit beginnt die praktische Umsetzung auch erst später. Der Prozess wird zusätzlich verlängert, wenn nicht die lokalen Behörden zuständig sind, sondern die höheren Ebenen. Dies kann zu Kommunikations- und Abstimmungsproblemen führen, häufig sind die Entscheidungsprozesse grundsätzlich anders aufgebaut. Insbesondere müssen die Verkehrsbetreiber unter Beachtung der EU-Regularien in die Kooperation involviert sein, um eine Umsetzung zu gewährleisten (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.; Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7). Außerdem sind die Bedürfnisse der Kooperationspartner häufig nur auf einen nationalen Mehrwert ausgerichtet und nicht auf den gemeinsamen Grenzraum (CONPASS Consortium 2002: 56 f.). Dies ist oft auch einer fehlenden Datenverfügbarkeit über grenzüberschreitende Verkehrsströme und Nachfragen geschuldet, weswegen es schwer ist, ein geeignetes Angebot anzubieten (Schreiner 2015). Darüber hinaus müssen grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen häufig erst aufgebaut werden (CONPASS Consortium 2002: 56 f.). Dabei gestaltet sich die Partnersuche schwierig, wenn die entsprechenden Entscheidungsträger nicht bekannt sind oder kein Interesse an einem Austausch haben. Außerdem können unterschiedliche Planungstraditionen und -abläufe die Zusammenarbeit erschweren. Eine Kooperation wird zudem durch unterschiedliche Einstellungen zu aktuellen Verkehrstrends erschwert (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 8 f.). Bei grundsätzlich unterschiedlichen oder negativen Einstellungen, auch bezüglich des Nachbarlands, ist eine Kooperation schwierig (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 8 f.). Regelmäßige Kontakte zwischen Entscheidungsträgern können Vertrauen schaffen und erhöhen die Chance einer Projektumsetzung. Dafür werden engagierte Akteure benötigt. Inkompatible nationale technische Systeme sind eine weitere Herausforderung, auch weil sie die Kosten einer grenzüberschreitenden Infrastruktur in die Höhe treiben (Peter 2015).

2.2.3 Finanzielle Herausforderungen

Die Finanzierung eines grenzüberschreitenden Verkehrsprojekts ist schwierig. Wenn im Grenzraum eine geringe Nachfrage herrscht, werden hohe Infrastrukturinvestitionen infrage gestellt. Meist werden Subventionsgelder national bereitgestellt und sind eingeschränkt auf eine Anwendung auf nationalem Territorium. Daher benötigen binationale Finanzierungen spezielle Abkommen und müssen sich an spezifische Regelungen halten (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Um Finanzierungsprobleme zu umgehen, werden häufig große Projekte in mehrere Unterprojekte unterteilt, die dann in den jeweiligen Staaten durchgeführt werden. Hier besteht aber die Gefahr, dass ursprünglich gemeinsame Ideen und Strategien nicht oder nur zum Teil umgesetzt werden (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 10).

Finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der Europäischen Verkehrspolitik ist zwar vorhanden, konzentrierte sich in der Vergangenheit – insbesondere im Schienenverkehr – jedoch auf den grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeitsverkehr und nicht auf den grenzüberschreitenden Nahverkehr, der für die interne Mobilität zwischen zwei Grenzregionen weitaus bedeutsamer ist (Schreiner 2015).

Die EU-Ebene hat keine Kompetenz, Steuer- und Gebührenerhebungen EU-weit einheitlich zu regeln (ESPON 2004: 53, 241). Daher variiert die Preisgestaltung für die Nutzung der zur Verfügung gestellten Infrastruktur und Dienstleistungen in den Mitgliedsstaaten stark und es werden unterschiedliche Strategien verfolgt. Beispielsweise wird der ÖPNV gefördert, um den Individualverkehr auf der Straße zu minimieren, oder es werden Autobahnmautgebühren erhoben, um die Instandhaltung der Straßen zu finanzieren (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 9 f.).

2.3 Herausforderungen im grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehr

Im grenzüberschreitenden ÖPNV ist das Angebot häufig unzureichend, was gerade in strukturschwachen, dünn besiedelten Räumen an einer geringen Nachfrage liegt. Viele Linien enden an der nationalen Grenze und werden nicht durchgängig angeboten. Außerdem sind sie möglicherweise nicht aufeinander getaktet und ein guter, zeitsparender Umstieg für Reisende ist nicht möglich. Aufgrund des schlechten Angebots im grenzüberschreitenden ÖPNV ist er nicht attraktiv für potenzielle Nutzer, die dann den MIV vorziehen. Zusätzlich sind unter Umständen auch die Übergänge zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern wie Bus und Bahn nicht zufriedenstellend geregelt, sodass der intermodale Verkehr nicht funktioniert (CONPASS Consortium 2002: 51 ff.).

Aufgrund der ohnehin komplexen Ausgangssituation verschiedener Verkehrssysteme wird durch fehlende Transparenz des ÖPNV-Angebots der Zugang erschwert. Dies betrifft vor allem die Fahrpläne, mögliche Reiseziele, Ticketverkaufsorte und Ticketpreise. Die Informationsbereitstellung in den jeweiligen Sprachen des Grenzraums ist nicht immer gegeben, was bei fehlenden Fremdsprachenkenntnissen die Nutzung verhindert (CONPASS Consortium 2002: 49 f.).

Bei einem gemeinsamen grenzüberschreitenden Verkehrsverbund stellt sich am Ende die Frage nach der Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Verkehrsbetreiber. Hier fehlt es an Erfahrungen und diese Unklarheit kann dazu führen, dass es nicht zu einem gemeinsamen Tarif kommt. Zudem kann es aufgrund unterschiedlicher nationaler Währungen in den europäischen Ländern ohne Euro durch stark schwankende Wechselkurse auch zu Problemen beim Festlegen der Ticketpreise kommen (CONPASS Consortium 2002: 59). Häufig sind die Preise für eine grenzüberschreitende Fahrt im ÖPNV teurer als eine vergleichbare nationale Fahrt. Dies liegt an der Addition der Kosten auf beiden Seiten der Grenze und dem Versuch, die Kosten mit den Einnahmen zu decken. Die Ticketauswahl ist zudem häufig eingeschränkt. Meist sind beispielsweise nur Einzelfahrtentickets verfügbar und keine Monats-, Jahres- oder Mehrfahrkartentickets. Schüler- oder Seniorenvergünstigungen gibt es auch selten. Dadurch werden mögliche Ticketvergünstigungen ausgeschlossen. Dies geschieht aus Gründen der Erleichterung für die Verkäufer sowie zur einfacheren Verteilung der Einnahmen zwischen verschiedenen Betreibern, es ist jedoch nicht besonders nutzerfreundlich. Beim Umsteigen kann ein erneuter Ticketerwerb nötig werden (CONPASS Consortium 2002: 60 ff.).

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr viele Barrieren und Herausforderungen bestehen, die eine gemeinsame Planung von Infrastruktur und Services sowie deren Betrieb erschweren.

Im nächsten Kapitel werden die Ziele und Instrumente im Verkehrsbereich auf EU-Ebene dargestellt.

3 Verkehrspolitische Ziele und Instrumente auf EU-Ebene

1957 bereits, im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, entschlossen sich die Mitgliedsstaaten, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu schaffen. Dabei sollten der gemeinsame Binnenmarkt, das wirtschaftliche Wachstum sowie die harmonische Entwicklung des EU-Raumes unterstützt werden (Veröffentlichungsdienst der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1957: Art. 2f). Heute wird die Verkehrsentwicklung weiterhin auf europäischer Ebene koordiniert. Zuständig ist die Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission. Ziel ist es, ein gut funktionierendes nachhaltiges und umweltfreundliches, europäisches Verkehrsnetz zu entwickeln (Ruete 2010).

Anfangs konzentrierte sich die europäische Verkehrspolitik auf den Verkehr innerhalb der Mitgliedsstaaten und zwischen ihnen. Im Jahr 1970 wurde ein erstes Gesetz zur finanziellen Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturen verabschiedet und im Jahr 1976 weiterentwickelt (Rat der Europäischen Gemeinschaft 1976). 1978 bereits wurden die ersten Prioritätsprojekte definiert (Rat der Europäischen Gemeinschaft 1978) und die Anzahl der geförderten Projekte nahm über die Jahre schnell zu. Zehn Jahre später wurde ein Aktionsprogramm für Verkehrsinfrastruktur ins Leben gerufen, welches das Ziel hatte, die Vervollständigung des europäischen Binnenmarkts zu unterstützen (Europäische Kommission 1988).

Ein gut ausgebautes europäisches Transportnetz wird als unabdingbare Voraussetzung für den europäischen Binnenmarkt, wirtschaftliches Wachstum und die europäische Wettbewerbsfähigkeit gesehen (Europäische Kommission 2011a: 3). Um einen barrierefreien, multimodalen europäischen Verkehr zu sichern, wurden im Jahr 1992 mit dem Maastrichter Vertrag die Transeuropäischen Netze als EU-Politikfeld eingeführt (Vertrag über die Europäische Union 1993: Art. 129b Abs. 1). Ziel war es, den freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen innerhalb der EU zu unterstützen (Vertrag von Maastricht 1992: Art. 129b Abs. 1). In die anfänglichen Überlegungen und Dokumente wurde nur der Straßenverkehr einbezogen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1993). Die ersten rechtlich bindenden Richtlinien von 1996 berücksichtigten dann auch die anderen Verkehrsträger (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 1996: Art. 3, Abs. 2). Diese Richtlinien wurden seitdem drei Mal überarbeitet (2001/2004/2006) und in den Jahren 2010 und 2013 geändert. Heute soll zusätzlich die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und den nationalen Netzen verbessert werden. Zusätzlich sollen die Erreichbarkeit und der Zugang zu diesen Netzen für jeden europäischen Bürger garantiert werden (Vertrag von Maastricht 1992: Art. 129b Abs. 1).

Die aktuellen Richtlinien aus dem Jahr 2013 wurden als Reaktion auf das Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ (Europäische Kommission 2011b) verabschiedet. Es schlug vor, prioritär das Kernnetz, bestehend aus den wichtigsten Verkehrskorridoren, zu entwickeln. So sollen die Investitionen in die europäische

Verkehrsinfrastruktur verstärkt und konzentriert werden, um die Ziele der Europa-2020-Strategie zu erreichen sowie den europäischen Binnenmarkt zu vervollständigen (Europäische Kommission 2011a: 1 ff.).

Neben diesen Zielen, die sich vor allem mit der Umsetzung eines europäischen Verkehrsnetzes befassen, werden eine Vielzahl weiterer verkehrsspezifischer Themen auf EU-Ebene behandelt, u. a. Energieverbrauch im Fahrgasttransport, Versorgung mit europäischen Flugnavigationsdiensten, Arbeitsbedingungen im interoperablen grenzüberschreitenden Dienstleistungssektor, intermodale Ladestationen etc.

Außerdem üben andere EU-Politikfelder und -Dokumente einen starken Einfluss auf die europäische Verkehrsentwicklung aus. Die Europa-2020-Strategie z. B. ruft die Mitgliedsstaaten der EU auf, aktiv zur Umsetzung von Infrastrukturprojekten beizutragen, welche die Effizienz des Kernnetzes unterstützen (Europäische Kommission 2010: 19 ff.). Die raumbedeutsamen, vom informellen Rat der nationalen Minister für Raumordnung der Mitgliedsstaaten erarbeiteten Dokumente Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 und die beiden Territorialen Agenden (TA 2007 und 2011) befassen sich zusätzlich mit europäischer Transportpolitik und bestätigen deren Wichtigkeit für die Zukunft der EU (Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 1999: 27 ff., 2007: 4 ff., 2011: 8 ff.). Auch die Kohäsionspolitik behandelt den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als wichtiges Thema. Sie zielt darauf ab, die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion der Mitgliedsstaaten zu erreichen. Dazu unterstützt sie auch Verkehrsinvestitionen (Europäische Union 2006: Art. 3).

Weil die europäische Verkehrsentwicklung ein Kernthema für die EU ist, stellt sie diverse Fördermöglichkeiten dafür bereit:

- Kohäsionsfonds
 - Europäischer Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)
 - TEN-T Programm (bis 2013)
 - Marco Polo Programm (bis 2013)
 - 7. Forschungsrahmenprogramm (bis 2013), seit 2014 „Horizon 2020“
- } Seit 2014 zusammengefasst unter der Fazilität „Connecting Europe“

Das Programm „Horizon 2020“ fördert Forschungsprojekte im Bereich Verkehr unter dem Titel „Smart, green and integrated transport“ (Europäische Kommission 2014c).

In der EU-Förderperiode 2007–2013 sahen sowohl Kohäsionspolitik – in Form der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) – als auch Verkehrspolitik – im Rahmen der Transeuropäischen Netze – den Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs als Priorität vor. Ein verbesserter grenzüberschreitender Verkehr sollte in beiden Politikfeldern zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit sowie einer erhöhten Erreichbarkeit und Vernetzung zwischen den Mitgliedsstaaten beitragen. Die TEN-V-Politik legte ihren Fokus auf die Unterstützung der grenzüberschreitenden Infrastruktur in TEN-V-Netz und wurde damit auch von der ETZ unterstützt. Weiterhin konnte in ETZ-Projekten ergänzend der Ausbau von Sekundärnetzen sowie von Verkehrskorridoren in der transnationalen Zusammenarbeit unterstützt werden (Caesar 2015: 5 f.).

Die Europäische Kommission erklärt die nach wie vor bestehenden Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr mit einer bisher fehlenden Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten und mit dem Fehlen eines gemeinsamen Finanzierungsrahmens (Europäische Kommission 2011a: 3). In der neuen EU-Förderperiode (2014–2020) sollen die

Probleme angegangen werden. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurden die EU-Regelungen überarbeitet und es wurde versucht, die Förderprogramme besser zu vernetzen sowie deren Inhalte klarer zu gestalten, um den EU-weiten Verkehr langfristig noch stärker zu verbessern. Vor allem der grenzüberschreitende Verkehr soll verstärkt gefördert werden.

Die **Verkehrspolitik** sieht vor, das Transportnetz weiter auszubauen. Dazu wurden unter anderem die oben schon angesprochenen neuen Leitlinien für die Transeuropäischen Verkehrsnetze geschaffen, die ein neues Finanzierungsinstrument, die Fazilität „Connecting Europe“, vorsehen. Hier steht nun auch dreimal mehr Geld zur Verfügung und die Fördertöpfe des Marco-Polo-Programms und des TEN-T-Programms wurden zusammengeführt (Europäische Kommission 2014b: 2). In diesem Zusammenhang neu eingeführte Ergebnisindikatoren sollen dazu dienen, die Wirkung der Projekte besser messen zu können (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b: Art. 4). Außerdem wurde eine Zwei-Ebenen-Struktur eingefügt, bestehend aus einem Kern- und einem Gesamtnetz (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013a: Art. 6). Bis zum Jahr 2030 soll das europäische Kernnetz, das aus multimodalen Transportkorridoren besteht, umgesetzt sein. Dieses Kernnetz besteht aus den strategisch relevantesten Routen und soll sich insbesondere auf Hauptengpässe, multimodale Knotenpunkte sowie grenzüberschreitende Verbindungen konzentrieren. Bis 2050 soll die restliche europäische Verkehrsinfrastruktur an die EU-Leitlinien angepasst und das Gesamtnetz vervollständigt sein (Europäische Kommission 2011a: 3). Außerdem wurden in der neuen TEN-V-Gesetzgebung viele Inhalte verstärkt, erläutert und detailliert.

Mit dem Übergang in die Förderperiode 2014–2020 wurden auch die **Kohäsionspolitik** und die Leitlinien der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit angepasst. Alle neuen EU-Dokumente weisen eine stärkere und auf bestimmte Schwerpunktthemen beschränkte Fokussierung auf mit dem Ziel, die finanzielle Unterstützung zu konzentrieren und deutlichere Ergebnisse zu erreichen. Außerdem wurden die EU-Politikfelder darauf ausgelegt, die Ziele der Europa-2020-Strategie bis zum Jahr 2020 zu erfüllen (Europäische Kommission 2014a). Die neuen Regelungen für die Kohäsionspolitik umfassen einen gemeinsamen strategischen Ansatz, in dem thematische Prioritäten definiert wurden, die für alle Fonds gelten (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013d: Art. 9). Außerdem wurde festgelegt, wie die Kohäsionspolitik mit anderen europäischen Politiken und Förderinstrumenten koordiniert werden soll, um Parallelstrukturen zu vermeiden (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013d: Appendix I, Nummer 4). Der Kohäsionsfonds sowie der EFRE unterstützen weiterhin Verkehrsprojekte, jedoch wurden einige Vorgaben konkretisiert. Der Anteil des Kohäsionsfonds, der für TEN-V-Prioritätsprojekte reserviert ist, wurde mit der neuen Förderperiode genau definiert. Vom restlichen Geld können weitere Transportprojekte in der EU gefördert werden (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013e: Art. 3 f.). Beim EFRE wurden die Prioritäten etwas genauer formuliert und sind somit etwas detaillierter als die des Kohäsionsfonds. Genauso wie beim „Connecting Europe“-Fonds wurden auch für den EFRE Ergebnisindikatoren definiert, um die Projektergebnisse besser messen zu können (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013c: Art. 5).

In der Förderung des grenzüberschreitenden Verkehrs sehen die EU-Politikdokumente der ETZ sowie der TEN-V eine Koordinierung der beiden Politikfelder vor. Dies soll zur Erreichung der Europa-2020-Strategie (Europäische Kommission 2010) beitragen. Europa 2020 fungiert als Katalysator, der die Ziele beider Politiken im Bereich

grenzüberschreitender Verkehr einander annähert. Gemeinsame Ziele der Förderung grenzüberschreitender Verkehrsprojekte sind beispielweise die Reduzierung von CO₂-Ausstößen, der Beitrag zu nachhaltigem Verkehr und einem weiteren europäischen Zusammenwachsen. Außerdem soll ein durchgängiges europäisches Verkehrssystem geschaffen werden. Die ETZ-Politik konzentriert ihre Mittel vor allem auf das Gesamtnetz und fördert damit sekundäre und tertiäre Verkehrsnetze. Die TEN-V unterstützen beide Ebenen – das Kernnetz sowie das Gesamtnetz, jedoch soll zunächst vorrangig das Kernnetz ausgebaut werden. Die ETZ verfolgt hingegen das Ziel, die Gesamterreichbarkeit in der EU zu verbessern, und zeigt einen stärkeren planerischen Hintergrund: Es können beispielsweise Projekte gefördert werden, die zum Ziel haben, den grenzüberschreitenden Planungsprozess von grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen und Dienstleistungen zu verbessern (Caesar 2015: 9 f.).

Um den bisherigen Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr auf regionaler bzw. lokaler Ebene zu skizzieren, werden im folgenden Kapitel Erfahrungen und Ergebnisse im Untersuchungsraum Großregion und Oberrhein präsentiert.

4 Einfluss der EU-Politik auf die Förderung des regionalen bzw. lokalen grenzüberschreitenden Verkehrs

Nachdem die EU, wie oben beschrieben, einige ihrer Politikfelder auf die finanzielle Unterstützung von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten ausgerichtet hat, soll in diesem Kapitel anhand von Fallbeispielen aus der Verkehrspraxis untersucht werden, wie groß der tatsächliche EU-Einfluss auf den Grenzverkehr auf regionaler und lokaler Ebene ist. Dazu wird zunächst die Praxis des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs zwischen der Pfalz und dem Elsass beschrieben. Daraufhin wird das EU-geförderte INTERREG-Projekt „POS NORD“ vorgestellt und der binationale Kooperationsansatz „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ präsentiert, der ohne EU-Förderung umgesetzt wird.

4.1 Grenzüberschreitender Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass – Praxisbeispiel aus dem Zweckverband Schienenpersonennahverkehr (ZSPNV) Rheinland-Pfalz Süd (Oberrhein-Nord)¹

Vorbemerkung

Im Jahr 2007 und damit zu Beginn des Programms INTERREG IV Oberrhein organisierte der Zweckverband REGIO PAMINA in Haguenau ein Forum, das sich mit den Herausforderungen des grenzüberschreitenden ÖPNV im PAMINA-Raum beschäftigte. Seither sind einige Millionen Euro aus dem Programm INTERREG IV in Verkehrsprojekte in weiter südlich gelegene Gebiete am Oberrhein geflossen, während die Situation des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs im Eurodistrikt REGIO PAMINA stagniert. Die seinerzeit in Haguenau diskutierten Herausforderungen, Probleme und potenziellen Lösungsansätze zur Verbesserung des grenzüberschreitenden ÖPNV sind weitgehend unverändert auch heute, an der Schwelle zum Nachfolgeprogramm INTERREG V, noch aktuell.

¹ Die nachfolgenden Ausführungen wurden von Werner Schreiner erarbeitet und stützen sich weitgehend auf seine Präsentation im Rahmen der Sitzung des Verkehrsausschusses des EURODISTRICT am 18. Juli 2014. Michael Heilmann hat den Text mit seinen Erfahrungen ergänzt.

Obwohl in den vergangenen Monaten insbesondere im Elsass und in Rheinland-Pfalz verschiedene Maßnahmen zur Ertüchtigung und Attraktivitätssteigerung von Bahnstrecken und Bahnhöfen realisiert wurden, haben sich die Qualität und Quantität der grenzüberschreitenden Verbindungen kaum geändert.

Ein grundlegender Erklärungsansatz hierfür ist darin zu finden, dass für die Weiterentwicklung des Schienenverkehrs beiderseits der Grenze unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Während in Rheinland-Pfalz der Akzent auf der Angebotsvertaktung liegt, dem sogenannten Rheinland-Pfalz-Takt, liegt die Priorität im Elsass auf dem Berufsverkehr und dem Anschluss an den TGV. Die Kompatibilität der Systeme und die Erzielung abgestimmter Verbesserungen im grenzüberschreitenden Verkehr werden hierdurch erschwert.

Rückblick: Stilllegung und Reaktivierung

In den Jahren 1970–1980 wurden die grenzüberschreitenden Bahnverkehre zwischen der Pfalz und dem Elsass stillgelegt. Die Infrastruktur der Strecken wurde vernachlässigt; die auf der Straße geschaffenen Ersatzmaßnahmen blieben ohne Nachfrage (lange Fahrtzeit, zu viele Umstiege).

Die Reaktivierung erfolgte im Zuge der Planungen für den Rheinland-Pfalz-Takt, nämlich zum 01.03.1997 auf der Strecke Winden–Wissembourg und im Dezember 2002 auf der Strecke Wörth–Lauterbourg, nachdem diese im Jahr 1999 zunächst für den Ausflugsverkehr eingerichtet worden war.

Die reaktivierte Strecke Winden–Wissembourg wird täglich bedient. Daraufhin entschlossen sich die Region Elsass und die SNCF, den an Wochenenden eingestellten Schienenpersonennahverkehr zwischen Wissembourg und Haguenau im September 1999 wieder aufzunehmen. Die Akzeptanz des Verkehrsangebotes auf der deutschen Seite hat sich gut entwickelt und ist seit Jahren konstant.

Die grenzüberschreitenden Tarife des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) und des Karlsruher Verkehrsverbundes (KVV) gelten bis zu den Bahnhöfen Wissembourg und Lauterbourg.

Im Rahmen des Ausflugszug-Konzepts des Rheinland-Pfalz-Takts gibt es grenzüberschreitende Fahrtenangebote von Mainz (Elsass-Express) und Koblenz (Weinstraßen-Express), die der Region auch einen radtouristischen Mehrwert verschaffen. Diese „Ausflugszüge“ nach Wissembourg verkehren von Mai bis Oktober an Sonn- und Feiertagen. Zudem gibt es seit einigen Jahren einen „Ausflugszug“ an Samstagen und Sonntagen (ganzjährig) von Neustadt über Wissembourg nach Strasbourg. Diese Zugverbindung wird derzeit mit Triebwagen der SNCF gefahren. Der ZSPNV Süd zahlt hierfür eine jährliche Miete. Je nach Touristensaison und Wettersituation erfreuen sich die Züge einer hohen Nachfrage.

Im Jahre 2005 wurde eine Tarifvereinbarung zwischen der Region Elsass und dem VRN geschlossen zugunsten der Schaffung spezieller Tarifangebote für die Strecken des VRN und die Bahnstrecken im Département Bas-Rhin: das „Ticketplus Alsace“ bzw. der „Pass Alsace-Rhein-Neckar“. Die Tarifangebote gelten an Wochenenden und Feiertagen, das „Ticketplus Alsace“ nur für bestimmte Nutzer- bzw. Tarifgruppen (z. B. Inhaber von Job-Ticket, Karte ab 60 u. a.). Sie zeigen in ihren Nutzerzahlen auch die unterschiedliche Akzeptanz der ÖPNV-Angebote bei der Bevölkerung.

Die Schaffung eines Tarifangebotes für Nutzergruppen (analog dem VRN) aus dem Bereich des KVV wurde bis dato seitens der Region Elsass nicht unterstützt (Verweis auf Schaffung einer Gesamtkonzeption für den Bereich Elsass). Die Gesamtkonzeption wurde mittlerweile auf elsässischer Seite verworfen. Es wird jetzt an Einzelfalllösungen gearbeitet. Ebenso gibt es noch keine grenzüberschreitende Lösung für die Fahrradmitnahme. Die badischen Partner befürworten das Vorhaben und signalisieren Bereitschaft, analog dem VRN die Ausgleichszahlungen für die Tarife zu übernehmen. Zum 01.12.2016 wurde für den KVV eine Lösung analog dem VRN gefunden.

Aufgabenbereich des Schienenverkehrs

- Schienenverkehr und Tourismus: Für den Bereich Nordelsass-Pfalz bedient der grenzüberschreitende Schienenverkehr bislang im Wesentlichen eine touristische Nachfrage. Der Bereich zwischen Neustadt an der Weinstraße und Haguenau/Niederbronn-les-Bains unter besonderer Berücksichtigung auch des grenzüberschreitenden Biosphärenreservats Pfälzerwald/Vosges du Nord bildet eine touristische Einheit und ist in der Konsequenz auch als gemeinsamer Verkehrsraum zu entwickeln, d.h. durch ein attraktives grenzüberschreitend abgestimmtes Verkehrsangebot zu erschließen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Kontext die Erreichbarkeit von Strasbourg als touristischem Zentrum und die Bahnverbindungen zwischen den Partnerstädten Haguenau und Landau.
- Schienenverkehr und Arbeitsmarkt: Aktuell spielt der grenzüberschreitende Schienenverkehr für die Ausbildungs- bzw. Arbeitsmobilität eine untergeordnete Rolle; der Grenzgängerverkehr organisiert sich weitgehend in anderen Formen (motorisierter Individualverkehr, Fahrgemeinschaften, werkbezogener Linienbusverkehr). Im Zusammenhang mit den aktuellen Initiativen zur Förderung des grenzüberschreitenden Ausbildungs- und Arbeitsmarkts sollte der grenzüberschreitende schienenbezogene ÖPNV künftig auch als Alternative zum motorisierten Individualverkehr für Ausbildungs- und Berufspendler verbessert werden. Das öffentliche Verkehrsangebot dient in diesem Sinne der Unterstützung ausbildungs- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen.
- Zubringerfunktion zum Fernverkehr: Die Verbesserung der grenzüberschreitenden Schienenverbindungen ist nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Anbindung an Schienenverkehrsknoten außerhalb des Eurodistrikts REGIO PAMINA interessant und bedeutsam, so z. B. für das Erreichen von Fernverkehrs- bzw. Hochgeschwindigkeitszügen am Hauptbahnhof Strasbourg in Richtung Rhin/Rhone oder zum Erreichen der neuen schnellen Verbindungen nach Paris.

Gründe für die Stagnation in den letzten Jahren

Die Gründe für die Stagnation im Bereich des Schienenverkehrs in den letzten Jahren sind vielfältig:

- Hohe Kosten für die Aus- bzw. Nachrüstung der Leit- und Sicherungstechnik der Züge. Hierbei ist mit Kosten von ca. 1 Mio. €/Triebwagen zu rechnen. Der Ausbau der französischen und deutschen Schieneninfrastruktur wurde aufgrund einer fehlenden Gesamtkonzeption zu Angebot und Infrastrukturausbau zurückgestellt.
- Bisher keinerlei Fördermöglichkeiten auf EU-Ebene für die o.g. Investitionen.
- Derzeit existieren nur etwas mehr als ein Dutzend Fahrzeuge, die täglich im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Offenburg, Strasbourg und Saarbrücken bzw.

am Wochenende auch im Rahmen eines Ausflugszuges von Neustadt nach Strasbourg (über Wissembourg) und zurück eingesetzt werden. Da diese Fahrzeuge nur geringe Kapazitäten von ca. 80 Sitzplätzen aufweisen, sind teure Mehrfachtraktionen erforderlich. Die gestiegene innerelsässische Nachfrage führt bei der Strecke Strasbourg–Saarbrücken ab Dezember 2016 dazu, dass durchgehende grenzüberschreitende Zugverbindungen aufgegeben werden und Anschlussverbindungen geschaffen werden.

- Unterschiedliche Angebotsphilosophien: in Deutschland Taktfahrplan, in Frankreich auf den Nebenstrecken Konzentration auf den Berufsverkehr, bzw. bei der Strecke Strasbourg–Wissembourg zusätzlich auf den TGV, der seit Juli 2016 Strasbourg mit Paris verbindet und seit Herbst 2016 für diese Strecke nur noch eine Stunde und 48 Minuten benötigt. In den Grenzbahnhöfen Wissembourg und Lauterbourg sind diese Systeme oft mit dem Rheinland-Pfalz-Takt nicht kompatibel, sodass es zu einer Vielzahl schlechter Anschlüsse mit langen Wartezeiten oder im schlimmsten Fall zu sogenannten „Angesichtsabfahrten“ in Lauterbourg kommt – teilweise korrigiert zum 11.12.2016.
- Verbesserungsbedürftige Nutzerfreundlichkeit in puncto Kundeninformation und Vertrieb von Fahrscheinen. Mit der Abschaffung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs durch die Nationalbahnen wurde auch die durchgehende Tarifierung zurückgenommen. Während es 1968/69 noch problemlos möglich war, sowohl eine Bahnfahrkarte von Neustadt/Weinstraße nach London (Hinweg über Brüssel und Ostende, Rückweg via Calais und Metz) als auch direkte Bahnfahrkarten von Neustadt ins benachbarte Elsass zu lösen, besteht heute nur noch die eingeschränkte Möglichkeit, grenzüberschreitende Fahrausweise im Internet bei den unterschiedlichen Bahnverwaltungen zu lösen oder ein Reisebüro einzuschalten. Selbst im grenznahen Bereich kann man z. B. nur eingeschränkt und oft Umwege ausweisende und daher teurere Tickets am Fahrausweisautomaten lösen. Hier sind dringend Verbesserungen erforderlich.
- Zunehmende Konkurrenz durch Fernbusse. So scheut sich die Bahn nicht, ihrem Bahnangebot Mannheim–Strasbourg durch einen IC-Bus zum Niedrigstpreis von 9 Euro Konkurrenz zu machen.

EU-Einfluss auf den grenzüberschreitenden Schienenverkehr

Der Einfluss der EU auf den grenzüberschreitenden Schienenverkehr war in den letzten Jahren im Wesentlichen dadurch geprägt, dass in der Regel einige wenige Projekte im Bereich des Fernverkehrs im Fokus standen, wie z. B. der Ausbau der Strecke Frankfurt–Mannheim–Saarbrücken–Paris infolge der Vereinbarung von La Rochelle vom 22.05.1992 zwischen Deutschland und Frankreich (Bundesrepublik Deutschland 1992). Der Ausbau des Schienenpersonennahverkehrs wurde in den vergangenen Jahren durch die EU faktisch nicht unterstützt, da es keine geeigneten Förderprogramme gab. Mit dem Start von INTERREG V bietet sich erstmals die Chance, durch Investitionen in die Infrastruktur oder in Fahrzeuge den grenzüberschreitenden SPNV zu verbessern.

Generell sind jedoch die Möglichkeiten, in absehbarer Zeit deutliche Verbesserungen im europäischen Grenzverkehr zu erreichen, dadurch begrenzt, dass in den vergangenen Jahrzehnten sehr viele Fakten geschaffen wurden, die einen freizügigen grenzüberschreitenden Schienenverkehr erheblich erschweren, wie z. B. unterschiedliche Zugsisicherungssysteme, die nicht miteinander kompatibel sind. Zudem haben sich insbeson-

dere in den letzten 20 Jahren die Regelwerke der nationalen Eisenbahngesellschaften eher weiter voneinander entfernt als angenähert.

Es sind daher in den kommenden Jahren unzählige kleine und kleinste Schritte erforderlich, um im Bereich des SPNV einen nennenswerten Anteil am grenzüberschreitenden Modal Split erzielen zu können und das Angebot wieder in das Bewusstsein der Bevölkerung zu bringen.

Fazit, Zukunftsaufgaben und nächste Projektansätze

Um die Akzeptanz des grenzüberschreitenden Nahverkehrs zu erhöhen, ist eine Vielzahl von Schritten erforderlich:

- Die Verbesserungen der Anschlusssituation bei den Verkehrsangeboten in Wissembourg und Lauterbourg ist dringend erforderlich. Um zum Individualverkehr konkurrenzfähig zu werden, müssen möglichst durchgehende Verkehrsangebote geschaffen werden.
- Mit den Angebotsverbesserungen müssen die Bedingungen für die Tarife (Preis/Verkauf/Marketing) verbessert werden. Aus Sicht des Kunden wäre es hilfreich, wenn Tickets im grenzüberschreitenden Verkehr sowohl für transnationale Fernverkehre als auch insbesondere für die regionalen grenzüberschreitenden Bahnverkehre gebucht werden könnten, wie zwischen Neustadt/Weinstraße und Strasbourg via Lauterbourg.
- Um die Kundeninformation zu attraktiveren, müssen beispielsweise auch die direkten Züge zwischen Strasbourg–Haguenau und Neustadt/Weinstraße bzw. in Gegenrichtung an den Bahnsteigen angezeigt werden.
- Der Datenaustausch zwischen EFA Baden-Württemberg, dem VRN, dem Elsass und den übrigen Fahrplanauskunftssystemen der Verbünde im Bereich der Trinationalen Metropolregion ist zu verbessern. Die Rahmenbedingungen für Fahrplanauskünfte sind zu harmonisieren (Fahrwege, Anschlusszeiten, Sprachwahl).
- Um insbesondere die hohen Investitionen in die Fahrzeuge finanzieren zu können, bedarf es einer Finanzierungsperspektive: Das Programm INTERREG V Oberrhein ging Ende 2014 an den Start. Schienenverkehrsprojekte dienen dem spezifischen Programmziel Nr. 7 („Begrenzung des Anstiegs des grenzüberschreitenden, motorisierten Verkehrs durch die Entwicklung von belastungsärmeren Verkehrsträgern im Oberrheinraum“, INTERREG V A Oberrhein 2014: 60) und haben insoweit eine grundsätzliche Chance auf Förderung.
- Eine ebenso sinnvolle Einsatzmöglichkeit dieser EU-Mittel könnte die Förderung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur in der Grenzregion sein. So hat derzeit die Strecke Neustadt–Wissembourg das Handicap, dass ab der französischen Grenze die Geschwindigkeit von 100 km/h auf 80 km/h und dann sehr schnell auf 30 km/h reduziert werden muss. Dadurch gehen pro Richtung ca. 2–3 Minuten Fahrzeit verloren. Könnten diese Fahrzeitgewinne realisiert werden, könnten der Übereckanschluss Karlsruhe–Winden–Wissembourg noch stabiler gestaltet werden und eventuell die Anschlüsse in Wissembourg verbessert werden.
- Um die heute in Lauterbourg zwischen den Zügen der DB Regio und der SNCF bestehende, sehr ungünstige Anschlusssituation zu verbessern, laufen derzeit Gespräche zwischen dem Beauftragten für grenzüberschreitende Angelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz, Werner Schreiner, dem ZSPNV Süd, der Region Elsass und

der SNCF. Ziel ist es, ab Dezember 2016 am Wochenende umsteigefreie Verbindungen in der Relation Wörth–Strasbourg anbieten zu können. Flankiert werden muss dieses Projekt durch ein Tarifangebot des Karlsruher Verkehrsverbundes sowie der Region Elsass/SNCF. Sogeschehen analog VRN zum 01.12.2016.

Dies ist jedoch alles nur möglich, wenn auf beiden Seiten der feste politische Wille besteht, den grenzüberschreitenden Schienenverkehr zu verbessern und die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Es sollte im Interesse aller verkehrspolitischen und grenzüberschreitenden Akteure liegen, durch frühzeitige Programmierung eines INTERREG V-Projekts EU-Mittel zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs am gesamten Oberrhein (und nicht wie in der Vergangenheit nur im südlichen Oberrheingebiet) einzusetzen. Die Herausforderungen im Süden und im Norden sind in der Sache unterschiedlich, aber nicht in ihrer Bedeutsamkeit für die betroffenen Räume.

4.2 INTERREG IV A-Projekt POS NORD (Großregion)

Das deutsch-französischen INTERREG-Projekt, „POS NORD – Optimierung des grenzüberschreitenden Streckenabschnittes Baudrecourt – Saarbrücken – Kaiserslautern – Mannheim – Strecke Nr. 4 der Transeuropäischen Netze und Korridor C06 des Netzwerkes Railnet Europa“, das im grenzüberschreitenden Kooperationsgebiet der Großregion zwischen 2011 und 2014 gefördert wurde, beschäftigte sich mit dem Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes im Schienenpersonenverkehr zwischen Baudrecourt auf französischer und Mannheim auf deutscher Seite, dem sogenannten POS²-Nordost (INTERREG IV A Großregion 2017). Der Streckenabschnitt ist Teilbereich des Atlantischen TEN-V-Kernnetz-Korridors, der sich von Mannheim bzw. Strasbourg über Paris nach Le Havre bzw. über Bordeaux bis zum westlichen Teil der Iberischen Halbinsel erstreckt.

Bisher war es auf der Strecke zwischen Paris und Frankfurt über Kaiserslautern nicht möglich, die volle Geschwindigkeit der Züge zu nutzen, da der im Rahmen des derzeitigen Bundesverkehrswegeplans vorgesehene Ausbau noch nicht vollständig umgesetzt ist. Es besteht die Befürchtung, dass nach Fertigstellung des Südastes über Straßburg die Fahrzeiten zwischen Frankfurt und Paris über den Südast kürzer sind als über den Nordast (vgl. Abbildung 1). Deswegen sollte im Rahmen dieses Projektes von den deutschen und französischen Projektpartnern eine gemeinsame Prioritätenliste darüber erstellt werden, welche Teilabschnitte im Hochgeschwindigkeitsnetz der POS NORD über Kaiserslautern vorrangig ausgebaut werden sollen. Der Ausbau der wichtigsten Abschnitte sollte dann im Nachgang mit nationalen Fördermitteln umgesetzt werden (INTERREG IV A Großregion).

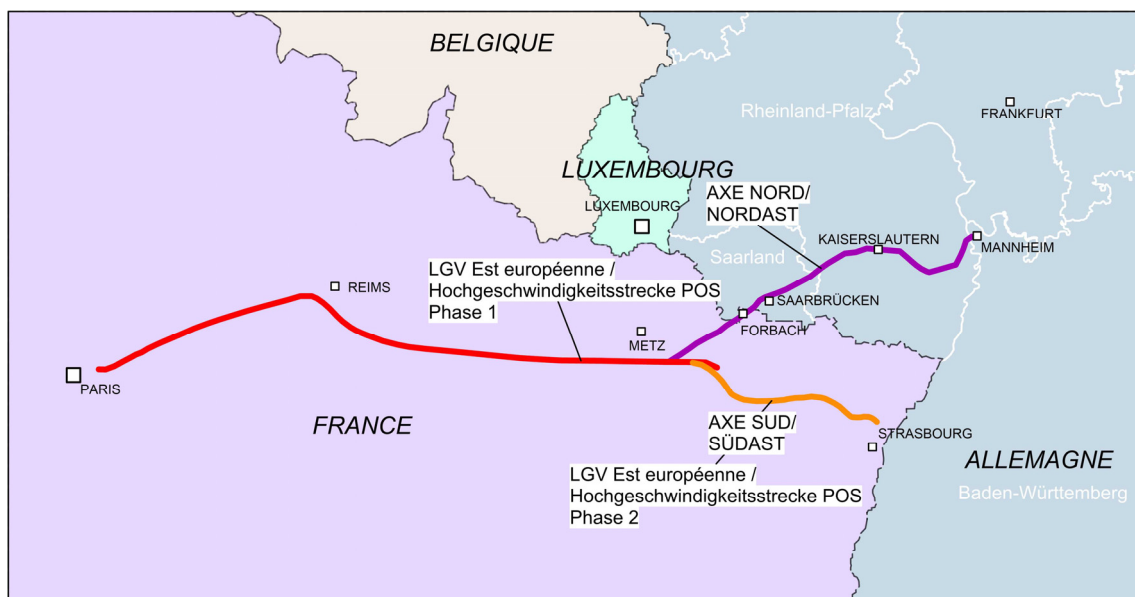
Eine deutsch-französische Kooperation zu diesem Streckenabschnitt existiert schon seit 1992. Im Vertrag von La Rochelle zwischen dem deutschen Bundesverkehrsminister und dem französischen Minister für Ausrüstung, Wohnungsbau und Verkehr wurden im Jahr 1992 gemeinsame Entwicklungsziele im grenzüberschreitenden Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsverkehr beschlossen. Die beiden nationalen Netze sollten durch gezielte Infrastrukturinvestitionen besser verknüpft werden. So wurde der gemeinsame Ausbau von verschiedenen Strecken, darunter auch die Verbindung zwischen Frankfurt (Main) und Paris, beschlossen. Um den Ausbau zu sichern, wurden konkrete (Aus-)Baumaßnahmen auf deutscher und französischer Seite definiert, die von den jeweiligen nationalen Ebenen umgesetzt werden sollten (Bundesrepublik Deutschland 1992).

² POS steht für die Verbindung Paris – Ostfrankreich – Südwestdeutschland.

In der Erklärung von Baudrecourt von 2009 haben das Département Moselle und die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland Stellung zur Schienenverkehrsverbindung zwischen Mannheim und Paris genommen und sowohl die deutsche als auch die französische Regierung sowie Bahngesellschaften zur Unterstützung aufgefordert. In ihrer Erklärung wird der bisher unzureichende Ausbau des Nordastes beschrieben und eine strukturelle und wirtschaftliche Benachteiligung gegenüber dem Südast zwischen Paris und Strasbourg beanstandet. Außerdem wird gefordert, dass die Schienenverkehr-Investitionen nicht nur die Anfangs- und Endpunkte verbinden. Stattdessen soll beim Ausbau auch auf eine verbesserte Anbindung der an der Strecke liegenden Städte und Regionen geachtet werden. Die Regionen fordern daher zunächst die nationalen Ebenen auf, in den in der Vereinbarung von La Rochelle vorgesehenen und noch nicht realisierten Ausbau der Verkehrsstrasse zwischen Homburg und Kaiserslautern und Baudrecourt und Forbach zu investieren. Die französischen und deutschen Bahnbetreiber werden gebeten, die nationalen Systeme anzugleichen sowie langfristig ein hochwertiges Serviceangebot im Schienenverkehr zu sichern. Es soll zudem ein grenzübergreifendes Marketingkonzept für diesen Streckenabschnitt entwickelt werden. Abschließend wird eine gute Kommunikation zwischen den beiden nationalen Ebenen und den Infrastrukturbetreibern gefordert, um den koordinierten Ausbau der Strecke zu sichern (Département de la Moselle/Land Rheinland-Pfalz/Land Saarland 2009).

Ziel der Kooperation ist es, sich auf den wettbewerbsfähigen Ausbau des Nordastes des POS-Netzes gegenüber dem bestehenden gut ausgebauten Südast über Strasbourg zu konzentrieren (s. Abbildung 1). Dazu wurde der Lenkungsausschuss „Arbeitsgruppe POS NORD“ gegründet, der sich aus den regionalen und nationalen Vertretern der beiden Länder sowie einem Zusammenschluss der regionalen Industrie- und Handelskammern und aus den nationalen Eisenbahnunternehmen zusammensetzt. Dieser wird von einer technischen Arbeitsgruppe unterstützt (SMA und Partner AG 2014a: 1 f.).

Abb. 1: Verbindung Paris – Ostfrankreich – Südwestdeutschland
Süd- und Nordast



Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf SMA und Partner AG 2014b

Der Lenkungsausschuss hat eine Untersuchung zur Beschleunigung des Eisenbahnverkehrs auf dem Nordost in Auftrag gegeben, die dann im Rahmen des INTERREG-Projektes bearbeitet bzw. finanziert wurde. Ziel sollte die nachhaltige Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der Schienenverkehrsverbindung sein. Im Rahmen einer strategischen Planung wurde ein Fahrplan erstellt, der auf den Zielen der Verkehrsbetreiber beruht und darauf aufbauend ermittelt, welche Infrastrukturinvestitionen nötig wären, um dieses Angebot zu ermöglichen. Bei der Planung sollte sichergestellt werden, dass der beschleunigte Verkehr sich in die bestehenden Verbindungen des Nahverkehrs einfügt und nicht zu deren Verschlechterung beiträgt (SMA und Partner AG 2014a: 1 f.).

Im Verlauf der Studie mussten Differenzen der beiden nationalen Systeme berücksichtigt werden. Dazu zählen einerseits Unterschiede in der Vertaktung von Verbindungen: Hier musste zur Koordination auf das sogenannte Instrument der Null-Symmetrie³ zurückgegriffen werden. Andererseits gelten unterschiedliche Normen für den Entwurf von Bahntrassen, wie die Vorgabe von Maximalgeschwindigkeiten (SMA und Partner AG 2014b: 16 ff.).

Sollte die im Prozess als beste ermittelte Variante des POS-NORD-Streckenausbaus umgesetzt werden, hätte das Projekt laut Eilers eine hohe Bedeutung für einen verbesserten grenzüberschreitenden Verkehr in dieser Region, da die Trasse somit wettbewerbsfähig bleiben würde. Zudem wurde bei der Planung darauf geachtet, den bestehenden Nahverkehr zu erhalten und so die Erreichbarkeit der Region zu sichern.⁴

Aus Sicht des Zweckverbandes Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd ist die Umsetzung dieses Projektes jedoch nicht verantwortbar, da für wenige Minuten Fahrzeitgewinn von vier täglichen ICE-Zugpaaren ca. eine Milliarde Euro ausgegeben werden müsste. Hier stünden daher Aufwand und Ertrag in keinerlei sinnvollem Verhältnis. Zudem wären jahrelange Bauarbeiten erforderlich, die den Regionalverkehr – wie bei den gegenwärtigen Baumaßnahmen zur abschnittswisen Geschwindigkeitserhöhung auf 200 km/h – erheblich behindern würden.

Bei dem grenzüberschreitenden Projekt war der EU- Einfluss mit Ausnahme von der finanziellen Förderung durch INTERREG-Mittel marginal. Ohne finanzielle Unterstützung der EU wären die Studie und das Projekt aufgrund der hohen Kosten wahrscheinlich nicht zustande gekommen. Die EU schreibt keine inhaltliche Entwicklung der INTERREG-Projekte vor, sondern die betroffenen Akteure vor Ort planen den weiteren Ausbau der Strecke. Bei INTERREG-Projekten findet einmal jährlich eine Statussitzung statt, an der ein Verantwortlicher der EU-Kommission teilnimmt. Hier findet jedoch keine fachliche Abstimmung statt, sondern es werden vorrangig finanzielle Aspekte und Marketingmaßnahmen besprochen. Auch das INTERREG-Programmsekretariat der Großregion hat keinen fachlichen Einfluss genommen. Nach der Genehmigung des Projektantrages spielt sich das eigentliche Projekt nur noch binational ab, in diesem Fall mit den Teilnehmern des Lenkungsausschusses ohne thematisches Eingreifen der EU.⁵

Auch die Konzentration auf diesen grenzüberschreitenden Abschnitt ist nicht aufgrund der Ernennung dieses Abschnittes als Teil der Transeuropäischen Kernnetzkorridore im Rahmen der Europäischen Verkehrspolitik entstanden, sondern beruht auf einem viel länger bestehenden, oben beschriebenen binationalen Abkommen zwischen Frankreich

³ Hier wird zur Abstimmung ein gemeinsames Symmetriekonzept erstellt, um Anschlüsse zu schaffen.

⁴ Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.

⁵ Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.

und Deutschland. Der eigentliche Ausbau der Verkehrsstrecken erfolgt durch die einzelnen Mitgliedsstaaten und die jeweiligen Infrastrukturbetreiber. In Deutschland entscheidet der Bund über die Infrastrukturinvestitionen. Die Länder Saarland und Rheinland-Pfalz haben die Umsetzung der Planung im Bundesverkehrswegeplan bereits angemeldet. Auf französischer Seite jedoch ist die Umsetzung der geplanten Trasse bisher noch nicht zu einem entsprechenden Programm angemeldet worden, sodass es fraglich ist, ob angesichts fehlender politischer Unterstützung überhaupt eine Umsetzung des Projektes erfolgen wird.⁶ Es muss im Übrigen darauf hingewiesen werden, dass heute weniger Direktverbindungen zwischen Mannheim und Paris existieren als vor Einführung des Hochgeschwindigkeitsverkehrs. Im Frankreichverkehr wurden Neustadt an der Weinstraße (Knotenbahnhof des Rheinland-Pfalz-Taktes) und Homburg/Saar als Halte „vom Netz genommen“. Die Stadt Metz ist aus Rheinland-Pfalz per Bahn nur noch schlecht erreichbar.

Das Beispiel dieses im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit geförderten Projektes im grenzüberschreitenden Verkehr zeigt, dass der EU-Einfluss eher gering ist. Die finanzielle Förderung spielt eine gewisse Rolle, jedoch wurden nach der Projektgenehmigung keine inhaltlichen Vorgaben mehr gemacht. Auch die EU-Verkehrspolitik spielt keine bedeutende Rolle, da beispielsweise die Kernnetzkorridore auf Basis schon bestehender Verkehrsachsen festgelegt wurden. So gingen bisher keine starken Impulse für den grenzüberschreitenden Verkehr daraus hervor.

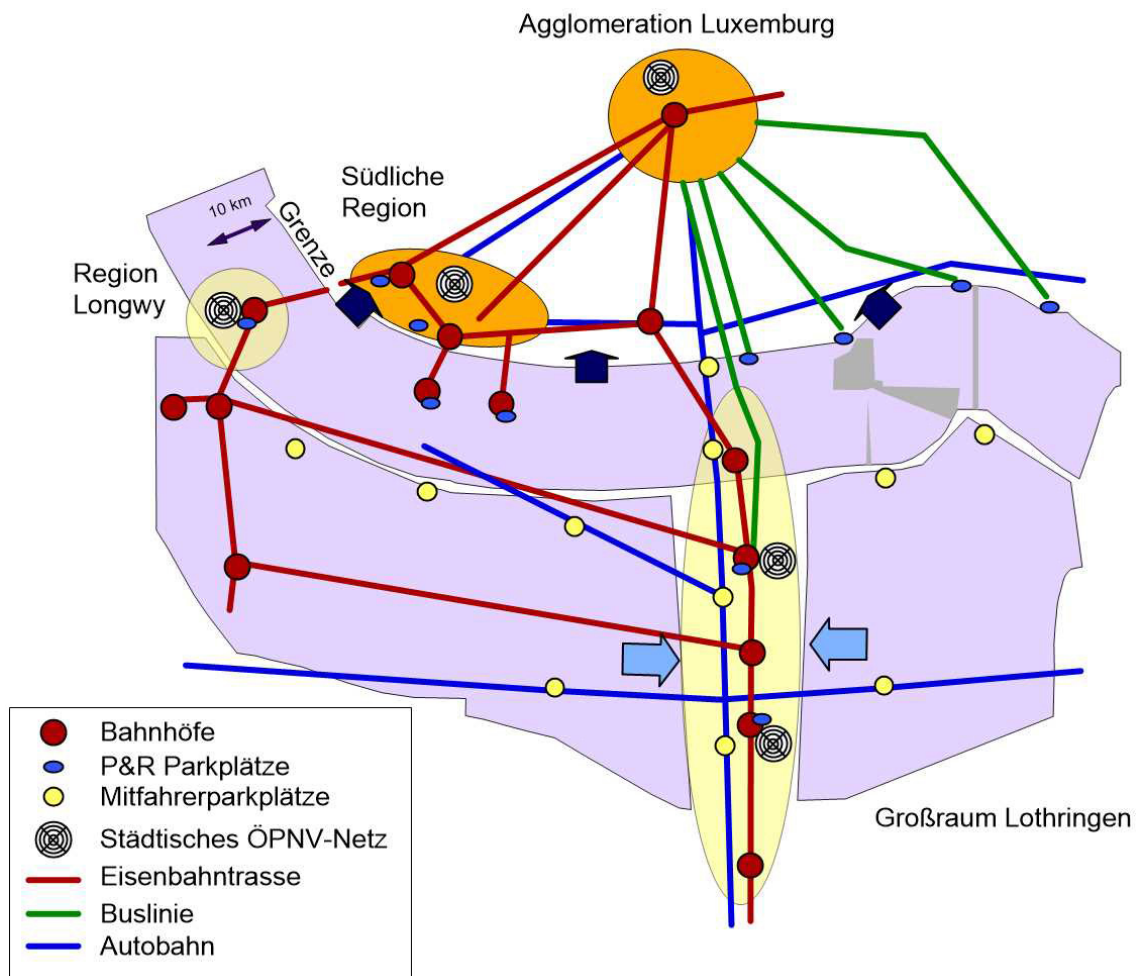
Ein weiteres Beispiel für den Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr ist das in Kapitel 4.3 näher beschriebene INTERREG IV B-Projekt CODE24 im Transeuropäischen Rhein-Alpen-Korridor. Die Projektpartner wollen sich auch nach Ablauf des Projektes weiter engagieren und haben dazu im Jahr 2015 einen EVTZ gegründet. Auch in diesem INTERREG-Projekt hat die EU keinen inhaltlichen Einfluss genommen. Wie in allen Kooperationsräumen legt das jeweilige Programmsekretariat (in diesem Fall vom Kooperationsraum INTERREG B Nordwesteuropa), das von den beteiligten Mitgliedsstaaten selbst verwaltet wird, die prioritären Schwerpunktthemen in einem Operationellen Programm fest. Die Prioritäten entscheiden dann als Kriterien über die Projektgenehmigung. Das Operationelle Programm muss zwar von der EU-Kommission geprüft und bestätigt werden, da es jedoch auf den eigenen Bedürfnissen des Kooperationsraumes beruht, kann es nicht als EU-eigenes Programm bezeichnet werden. Somit ist der EU-Einfluss auf die Projektauswahl sowie die Projekthalte sehr niedrig.

4.3 Grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ (SMOT)

In einer Zusammenarbeit zwischen der Region Lothringen und dem Land Luxemburg ist im Jahr 2009 das „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ (SMOT), ein grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept, entstanden. Ziel dieses Konzeptes ist es, den grenzüberschreitenden Verkehr nachhaltiger zu gestalten, indem der Anteil der ÖPNV-Nutzung und des Car-Sharing ausgebaut werden (Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg 2009: 36). Federführend an der Aufstellung des Konzepts beteiligt waren der Regionalrat der Region Lothringen sowie das Verkehrsministerium von Luxemburg (Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg 2009: 1).

⁶ Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.

Abb. 2: Strategie-Auszug aus dem SMOT Luxemburg-Lothringen



Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg 2009.

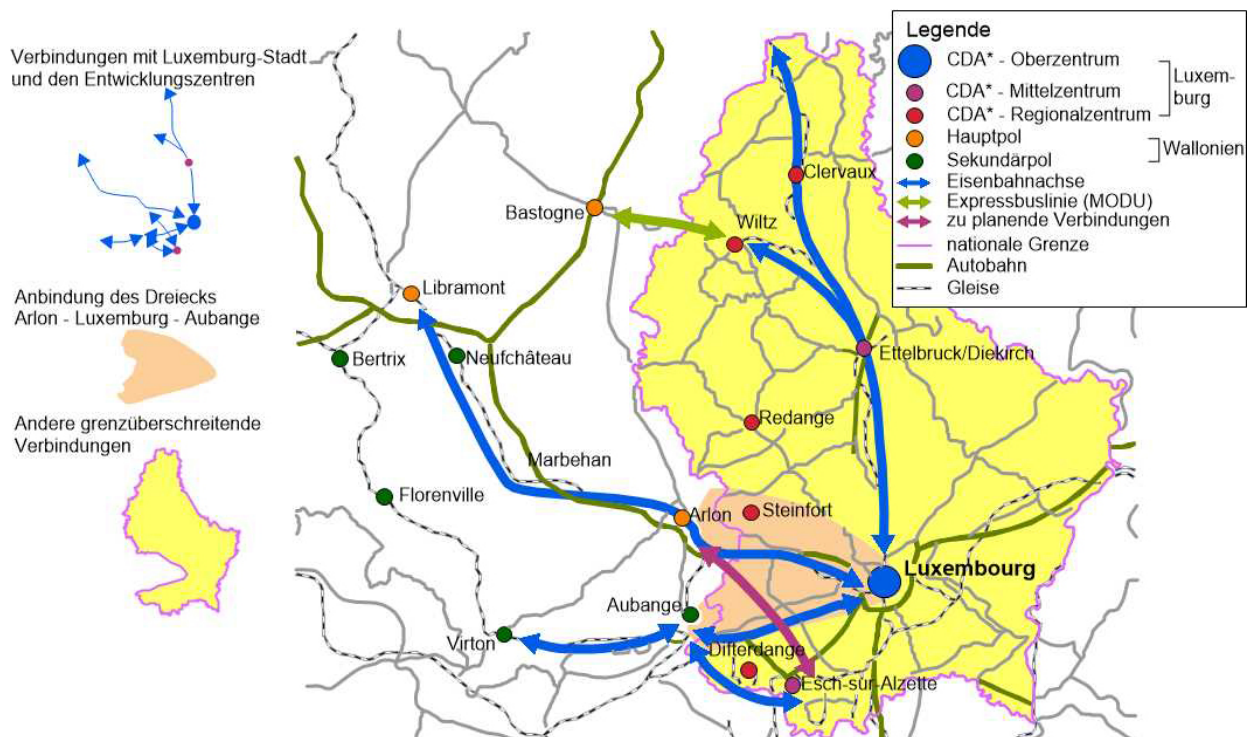
Hintergrund dieser Kooperation sind die zahlreichen Berufspendler von Lothringen nach Luxemburg: 2007 pendelten 65.000 Lothringer täglich zu ihrem Arbeitsplatz in Luxemburg, mit steigender Tendenz. Für die Anreise verwendeten 84% ihr Privat-KFZ – zumindest für einen Großteil der Strecke. Nur knapp 16% der Pendler verwenden den ÖPNV auf ihrem Weg zur Arbeit. Grund dafür sind die als unzureichend betrachteten Verknüpfungen und die Taktung der öffentlichen Verkehrsträger. Durch das hohe Verkehrsaufkommen auf der Straße kommt es vermehrt zu Staus im Berufsverkehr (Regierung des Großherzogtums Luxemburg 2009: 10, 27 f.).

Das SMOT definiert gemeinsame Handlungsstrategien zur grenzüberschreitenden Mobilität und konkrete Aktionen, die umgesetzt werden sollen. Bisher wurde unter anderem eine Zeitkarte für den gesamten regionalen ÖPNV in Lothringen eingeführt. Weiterhin war es geplant, ein gemeinsames bzw. zwei kompatible Ticketsysteme zwischen Lothringen und Luxemburg aufzubauen. Zur Erhöhung der Attraktivität soll zudem die Häufigkeit der grenzüberschreitenden Zugverbindungen erhöht werden und neue Linien sollen eingesetzt werden. Außerdem sollte eine Internetseite für die bessere Koordination von Car-Sharing zwischen Lothringen und Luxemburg aufgebaut werden und Park-and-Ride-Plätze sollten angelegt werden. Weitere Ziele mit längeren Zeithorizonten sind

der Erwerb neuer moderner Zugteile, die weitere Steigerung der Kapazität des Schienenverkehrs, die Schaffung neuer Haltestellen und Parkplätze in eher peripheren Räumen sowie der Einsatz neuer grenzüberschreitender Buslinien, die die Zugverbindungen ergänzen und die Anbindung von peripheren Regionen sichern sollen. Der öffentliche Verkehr soll strukturiert ausgebaut werden, damit er konkurrenzfähig gegenüber dem MIV wird und die Umweltverschmutzung minimiert wird (Regierung des Großherzogtums Luxemburg 2009). Die Verknüpfung dieser Maßnahmen ist in Abbildung 2 schematisch dargestellt.

Mittlerweile befinden sich zwei weitere SMOTs in der Aufstellung: Einerseits zwischen Luxemburg und Wallonien sowie andererseits zwischen dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Luxemburg. Ziel ist es, Strategien zur Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden ÖPNV zu entwickeln und gemeinsame Ziele im grenzüberschreitenden Verkehr umzusetzen (Landtag des Saarlandes 2014: 3).

Abb. 3: Auszug aus dem SMOT Luxemburg-Wallonien:
Darstellung der Herausforderungen



CDA steht für „Centre de développement et d’attraction“.

Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf Portail Wallonie 2015.

In Belgien wurde der Beschluss, ein SMOT zu erstellen, Anfang 2013 getroffen (Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg 2013). Das Konzept wurde Mitte 2015 fertiggestellt. In beiden Fällen soll das SMOT auch auf das gestiegene und das prognostiziert weiter steigende Pendleraufkommen zwischen den Ländern reagieren und eine nachhaltige, auf den kollektiven Personenverkehr gestützte Verkehrsentwicklung fördern. In Abbildung 3 werden die Hauptherausforderungsbereiche im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Luxemburg und Wallonien dargestellt, auf die mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert werden muss. Die-

se Maßnahmen wurden in einem Katalog gebündelt und sollen zukünftig in Aktionspaketen von den Regionen umgesetzt und grenzüberschreitend koordiniert werden (Portail Wallonie 2015). Diese SMOTs wurden nicht mit EU-Unterstützung entwickelt, sondern aufgrund bilateraler politischer Interessen von Vertretern der Grenzregionen bzw. der betroffenen Staaten.

Im folgenden Fazit wird die Planung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene kritisch reflektiert und Vor- und Nachteile werden einander gegenübergestellt.

5 Fazit: Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene – Herausforderungen und Chancen

Bei Betrachtung der verschiedenen grenzüberschreitenden Verkehrsprojekte wird deutlich, dass die verkehrliche Entwicklung und Nachfrage stark mit anderen Themenfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verknüpft ist. Ein starker Zusammenhang besteht beispielsweise mit den Themenfeldern „Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt“ (s. Beitrag Harster/Siebenhaar in diesem Band) und „Pendler“ (s. Beitrag Wille/Roos in diesem Band). Dies wird insbesondere bei der Erstellung des SMOT deutlich: Um eine nachhaltige, umweltschonende grenzüberschreitende Mobilität zu erreichen, muss der ÖPNV ausgebaut werden, besonders in stark frequentierten Grenzinfrastrukturen. Auch in der Daseinsvorsorge ist eine gute verkehrliche grenzüberschreitende Verbindung, insbesondere im Bereich Nahversorgung, von Vorteil (s. Beitrag Mangels/Wohland in diesem Band). Eine andere Verknüpfung besteht außerdem mit dem Themenfeld „Tourismus“ (s. Beitrag Schafranski in diesem Band). Der Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass bietet beispielsweise an Wochenenden spezielle Ausflugsverbindungen an. Solche an Tourismusdestinationen gekoppelte Verkehrsangebote können die Verstetigung und den Ausbau der grenzüberschreitenden Mobilität sicherstellen. Die Verkehrsinfrastruktur agiert daher sozusagen als grenzüberschreitendes Bindeglied zwischen verschiedenen Aktionsfeldern und ist deswegen von hoher Bedeutung.

Auf EU-Ebene wird dem grenzüberschreitenden Verkehr eine wichtige Stellung eingeräumt. In den Politikbereichen Kohäsionspolitik und Verkehrspolitik wird seit Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass der grenzüberschreitende Verkehr ausgebaut und gefördert werden muss. Dafür werden auch Gelder bereitgestellt. Die Förderleitlinien der Transeuropäischen Netze sowie der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit erlauben es, auch in der aktuellen Förderperiode grenzüberschreitende Verkehrsprojekte zu fördern. Die TEN-V-Gelder sehen vorrangig eine Förderung von grenzüberschreitenden Bereichen des Kernnetzes vor, die ETZ kann auch Grenzprojekte auf niedrigerer Ebene fördern. Jedoch bleiben die EU-Dokumente relativ vage und überlassen es den Mitgliedstaaten, welche Projekte und Schwerpunkte am Ende gewählt werden. Die Verordnungen haben so nur eine geringe Reichweite und eine konkrete Steuerung auf EU-Ebene findet kaum statt.

Eine Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf höherer Ebene könnte jedoch sinnvoll sein, um die Übergänge von Infrastrukturen zwischen den Kooperationsräumen zu gewährleisten und Grundregeln zu beschließen. Auf EU-Ebene ist es außerdem zumindest theoretisch möglich die verschiedenen EU-Politikbereiche zu koordinieren, jedoch ist eine Umsetzung auf niedrigeren Verwaltungsebenen nicht gesichert. Daher wäre es sinnvoll, ein Monitoring- und Evaluationsverfahren auf EU-Ebene aufzubauen, das den Fortschritt im Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs sowie die Umsetzung der EU-Politikdokumente und deren Koordinierung überprüft. Eine wirkliche

Überprüfung ist jedoch schwierig, weil die Bewertung hierbei wahrscheinlich auf Beschreibungen in Projektberichten basieren würde und nicht auf der wirklichen Praxis im Grenzraum.

Über die grundlegenden Vorgaben und die Finanzierung hinausgehend übt die EU-Ebene einen geringen Einfluss auf INTERREG-Projekte aus. Inhaltlich werden keine konkreten Vorgaben gemacht. Dies wird alleine von den betroffenen Mitgliedsstaaten in den jeweiligen operationellen Programmen ausgehandelt, auch wenn diese auf den groben EU-Vorgaben basieren. Die Finanzierung ist jedoch ein entscheidendes Thema im grenzüberschreitenden Verkehr, wie die Beispiele zeigen. Ohne EU-Unterstützung ist die Umsetzung von Projekten meist nicht gesichert. Neben der Förderung des Straßen- und Schienennetzes ist gerade im Bereich des grenzüberschreitenden ÖPNV ein starker Handlungsbedarf zu erkennen, der von der EU stärker unterstützt werden könnte. Dass es auch ohne EU-Mittel funktioniert, zeigt das Beispiel des SMOT. Jedoch muss eingeschränkt werden, dass es sich beim SMOT nur um ein Konzept handelt, das gemeinsame Ziele formuliert. Die Umsetzung der Ziele ist nicht im Vorhinein gesichert. Zumindest ist die bilaterale Einigung auf bestimmte Prioritäten ein wichtiger Anfang und demonstriert einen starken politischen Willen. Beim INTERREG-Projekt POS NORD wurden zur Konzepterstellung EU-Gelder genutzt, jedoch ist eine Umsetzung des Konzepts auf beiden Seiten der Grenze bisher unsicher. Dies zeigt, dass der politische Wille ein sehr entscheidender Faktor für den Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs neben der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln ist. Je nach nationalem administrativem Aufbau entscheiden die Mitgliedsstaaten oder regionale sowie lokale Institutionen beziehungsweise eine Kombination dieser Akteure über die Umsetzung von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten. Dies macht eine Abstimmung über die Grenzen nicht leichter. Die EU-Institutionen versuchen mit ihrer Politik, die Interessen und Ziele der Mitgliedsstaaten und der europäischen Regionen zu bündeln und somit auch die Verkehrsinfrastrukturen zu vernetzen – keine leichte Aufgabe.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitane Grenzregionen: Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (1992): Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister für Verkehr der Französischen Republik über die Schnellbahnverbindung Paris-Ostfrankreich-Südwestdeutschland vom 2. Oktober 1992. Bonn.
- Caesar, B. (2015): The Impact of European Territorial Cooperation and Trans-European Transport Network Policies on Cross-Border Transport. Conference Proceedings of the AESOP-Annual Congress 2015. Prag.
- COMPASS Consortium (Hrsg.) (2002): Toolbox on Cross-border Public Transport: Concepts, ideas and support for improvements.
http://www.ivv-aachen.de/fileadmin/content_images/projekte/Conpass/docs/Toolball.pdf (23.02. 2015).
- Département de la Moselle; Land Rheinland-Pfalz; Land Saarland (Hrsg.) (2009): Erklärung von Baudrecourt am 20. April 2009 in Baudrecourt. Baudrecourt.
- ESPON (Hrsg.) (2004): ESPON 2.1.1: Territorial Impact of EU Transport and TEN Policies.
http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/TransportPolicyImpact/fr-2.1.1_revised.pdf (06.09.2014).

- Europäische Kommission (Hrsg.) (1988): Proposal for a Council Regulation for an Action Programme in the Field of Transport Infrastructure with a View to the Completion of an Integrated Transport Market in 1992. Brussels.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission. Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2011a): Communication from the Commission to the European Palament, the Council, the European Court of Justice, the Court of Auditors, the European Investment Bank, the European Economic and Social Committee and to the Committee of Regions – A growth package for integrated European infrastructures. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2011b): Weissbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014a): A new Cohesion Policy for jobs and growth in Europe. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/general/general_en.pdf (24.03.2017).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014b): Communication from the Commission Building the Transport Core Network: Core Network Corridors and Connecting Europe Facility. Brussels.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014c): Horizon 2020 – The EU Framework Programme for Research and Innovation: Smart, Green and Integrated Transport. <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/smart-green-and-integrated-transport> (9.9.2014).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2017): The European Single Market. https://ec.europa.eu/growth/single-market_de (24.03.2017).
- Grauvogel, B. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.
- Giorgi, L.; Pohoryles, R. J.; Freudensprung, P.; Olivier-Trigalo, M.; Rui, S.; Risser, R.; Adam, B.; Brown, M.; Milner, S.; Jansen, G. D.; Schulte, U.; Grüner, J. (1999): Final Report Tenassess: Policy Assessment of Ten and Common Transport Policy. Project funded by the European Commission under the transport RTD Programme of the 4th Framework Programme. Wien.
- Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxembourg.
- Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Leipzig.
- Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Gödöllő.
- INTERREG IV A Großregion (Hrsg.) (2017): INTERREG IV A Großregion: POS NORD. <http://www.interreg-4agr.eu/admin/upload/pdf/projet-51-cwfagl408.pdf> (24.03.2017).
- INTERREG V A Oberrhein (Hrsg.) 2014: Operationelles Programm – (Frankreich – Deutschland – Schweiz), genehmigte Fassung vom 05.12.2014. http://www.regbas.ch/de/assets/File/downloads/OP_INTERREG_Oberrhein_2014-2020.pdf (15.08.2017).
- Jann, W.; Wegrich, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, 75-103.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1993): Trans-European Networks – Towards a Master Plan for the Road Network and Road Traffic. Luxemburg.
- Landtag des Saarlandes (Hrsg.) (2014): Antwort zu der Anfrage des Abgeordneten Hubert Ulrich (B90/Grüne) betr.: Mobilitätskonzept für das Saarland und die Region. Drucksache 15/808. Saarbrücken.

- Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2009): Schéma stratégique de la Mobilité Transfrontalière Lorraine-Luxembourg, Phase 2: nouvelles orientations à court, moyen et long terme.
http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2009/01/08_SMOT/pdf_SMOT_phase_2.pdf (25.2.2016).
- Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2013): Signature du protocole d'accord d'un Schéma stratégique de mobilité transfrontalière (SMOT) entre le Luxembourg et la Wallonie.
http://www.mt.public.lu/presse/communiques/2013/01/22_smot/index.html (25.02.2016).
- Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg (2009): Schéma Stratégique de Mobilité Transfrontalière Luxembourg-Lorraine.
http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2009/01/08_SMOT/ (28.5.2015).
- Monti, M. (2010): A new Strategy for the Single Market – At the Service of Europe's Economy and Society: Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso. Brüssel.
- Peter, C. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.
- Portail Wallonie (2015): Schéma stratégique de mobilité transfrontalière Luxembourg - Wallonie. Dossier final.
http://mobilite.wallonie.be/files/Outils/Plans%20de%20mobilit%C3%A9/transfrontalier/smot/SMOT_20150615_Dossier%20final.pdf (25.02.2016).
- Regierung des Großherzogtums Luxemburg (Hrsg.) (2009): SMOT – un nouveau schéma stratégique de mobilité transfrontalière qui facilite la mobilité des frontaliers entre la Lorraine et le Luxembourg.
<http://www.gouvernement.lu/743066/08-lux-smot> (28.05.2015).
- Ruete, M. (2010): Mission of the Directorate-General for Mobility and Transport.
http://ec.europa.eu/dgs/transport/doc/2010_05_move_mission_statements.pdf (14.05.2014).
- Schreiner, W. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.
- SMA und Partner AG (Hrsg.) (2014a): Angebots- und Infrastrukturstudie zur Verbesserung des Angebots im Korridor Mannheim – Saarbrücken – Baudrecourt (POS Nord). Kurzfassung. Zürich.
- SMA und Partner AG (2014b): Angebots- und Infrastrukturstudie zur Verbesserung des Angebots im Korridor Mannheim – Saarbrücken – Baudrecourt (POS Nord). Schlussbericht. Zürich.
- Spierings, B.; van der Velde, M. (2013): Cross-Border Mobility, Unfamiliarity and Development Policy in Europe. In: European Planning Studies 21 (1), 1-4.

Autoren

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und im Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Michael Heilmann (*1970), Verbandsdirektor des Zweckverbandes SPNV Rheinland-Pfalz Süd, Kaiserslautern.

Dipl.-Geogr. **Jörg Saalbach** (*1953), Landau, Direktor der Interregionalen Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor EVTZ; Referent für europäische und grenzüberschreitende Fragen beim Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim.

Werner Schreiner (*1947), Beauftragter der Ministerpräsidentin für grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Landes Rheinland-Pfalz und langjähriger Vorsitzender des Expertenausschusses „Öffentlicher Personenverkehr“ der Arbeitsgruppe Verkehr der Oberrheinkonferenz.

Jörg Saalbach

Interregionale Kooperation im Rhein-Alpen Korridor

Gliederung

- 1 Der Rhein-Alpen-Korridor: Herausforderungen für die Regionalentwicklung
- 2 Das INTERREG-Projekt CODE24: Regional-kommunale Zusammenarbeit für eine abgestimmte Korridorentwicklung
 - 2.1 Die Projektziele
- 3 Kooperationsstruktur für die Zukunft: Institutionalisierte Zusammenarbeit in einem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)
 - 3.1 Schaffung einer dauerhaften Folgeorganisation
 - 3.2 Gründungsverfahren
 - 3.3 Ziele und Aufgaben des EVTZ
 - 3.4 Organisationsstruktur und Finanzierung des EVTZ
 - 3.5 Erste Aktivitäten des EVTZ
 - 3.6 Neue Mitglieder des EVTZ
- 4 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Die grenzübergreifende, transnationale Regionalentwicklung im EU-Transportkorridor „Rhein-Alpen“ stellt eine ständige Herausforderung dar. Auf Initiative des Verbands Region Rhein-Neckar (VRRN) wurde daher im Rahmen eines EU-geförderten Projekts mit 18 Partnern aus fünf Staaten entlang des Korridors diese ehrgeizige Aufgabe angegangen. Unter dem Akronym „CODE24“ wurde das INTERREG-finanzierte Projekt realisiert und eine gemeinsame Strategie für die Entwicklung des Rhein-Alpen-Korridors aus Sicht der regional-kommunalen Ebene erarbeitet. Zur Fortsetzung dieser erfolgreichen Kooperation über die Dauer der Projektlaufzeit hinaus wurde eine unbefristete, neue Organisationsstruktur gegründet: Die „Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor“. Als Rechtsform wurde ein „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) gewählt. Mit seiner Gründung, die am 24. April 2015 in Mannheim erfolgte, wurde der erste EVTZ mit Sitz in Deutschland mit inzwischen 19 Mitgliedern etabliert.

Schlüsselwörter

INTERREG – CODE24 – Rhine-Alpine Corridor – EVTZ – Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor

Interregional cooperation in the Rhine-Alpine corridor

Abstract

Cross-border, trans-national regional development in the EU transport corridor “Rhine-Alpine” represents an ongoing challenge. With 18 partners from five states, the Rhine-Neckar Regional Association therefore initiated an EU-funded project along the corridor to tackle the task. The INTERREG-financed project used the acronym “CODE24” and developed a joint strategy for developing the corridor from the perspective of the regional-municipal level. To ensure the continuation of this successful cooperation beyond the running time of the project, a new organisation of unlimited duration was founded: the “Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor”. A “European Grouping for Territorial Cooperation” (EGTC) was chosen as the legal structure. The organisation was founded on 24 April 2015 in Mannheim, the first EGTC established in Germany, and now comprises 19 members.

Keywords

INTERREG – CODE24 – Rhine-Alpine Corridor – EGTC – Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor

1 Der Rhein-Alpen-Korridor: Herausforderungen für die Regionalentwicklung

Wie können grenzüberschreitende und transnationale Kooperationen bei der großräumigen Regionalentwicklung gestaltet werden? Diese Frage soll am Beispiel eines konkreten Verkehrskorridors behandelt und Lösungswege sollen aufgezeigt werden. Hierzu wurde der Rhein-Alpen-Korridor als geeigneter Beispielraum ausgewählt, in dem Fragen der Regional- und Siedlungsentwicklung und der Verkehrsplanung in besonderem Maße zusammentreffen.

Dieser europäisch sehr bedeutsame Korridor folgt im Wesentlichen dem Verlauf des Rheins vom Rheinknie bei Basel bis zu seiner Mündung in die Nordsee; er verläuft dabei weiter südlich durch die Schweizer Alpen und erreicht das Mittelmeer bei Genua. Der Korridor verbindet somit die Nordseehäfen (Rotterdam/Antwerpen/Zeebrugge) mit dem Mittelmeer (Genua/Savona/La Spezia). Dieser Korridor ist auch historisch betrachtet seit Langem ein zentraler Transportkorridor in Europa. Der Korridor verläuft durch sechs europäische Länder, wobei ein Land ein Nicht-EU-Mitgliedstaat ist, was alleine schon zu komplexen Planungs- und Entscheidungssituationen führt. In seinem Verlauf durchquert der Korridor außerdem zahlreiche Regionen und Provinzen, wodurch es auch zu zahlreichen bilateral grenzüberschreitenden Herausforderungen innerhalb des Korridors kommt. Der Korridor berührt somit auch das zentral im Korridorraum liegende Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland.

Der Rhein-Alpen-Korridor ist der bedeutendste Nord-Süd-Korridor in Europa. Er verläuft durch die wirtschaftsstärksten Räume Europas und dicht besiedelte Regionen. Der Verlauf umfasst weitgehend den als „blaue Banane“ bezeichneten Bereich Europas (Faludi 2015).

Die Bedeutung dieses europäischen Rückgrats für den Gütertransport wird dadurch deutlich, dass rund 50 Prozent des Schienengüterverkehrs der EU hier transportiert wer-

den. Man geht weiterhin davon aus, dass jährlich 1.000 Millionen Tonnen Fracht im Rhein-Alpen-Korridor bewegt werden, was in etwa 50 Prozent der gesamten Nord-Süd-Fracht in Europa ausmacht; ein weiteres Anwachsen des Gütertransportvolumens wird vorausgesagt (Rhine-Alpine Work Plan of the European Coordinator 2015: 3 f.).

Dabei spielte besonders in der Vergangenheit die Rheinschifffahrt eine herausragende Rolle; sie stellt bis heute für die aktuellen Transportaufgaben einen wichtigen Faktor dar, was sich auch darin zeigt, dass die Rheinhäfen Duisburg, Köln und Mannheim/Ludwigshafen die mit Abstand größten Binnenhäfen Deutschlands sind.

Betrachtet man das prognostizierte Verkehrsaufkommen, gerade auch im Güterverkehr, kommen auf die grenzüberschreitenden europäischen Korridore erhebliche neue Transportaufgaben zu, die angesichts der räumlichen Lage gerade des Rhein-Alpen-Korridors schwer zu realisieren sein werden.

Die EU hat im Rahmen der neuen europäischen Verkehrspolitik für die sogenannten Kernnetzkorridore ambitionierte Ziele definiert, die bis zum Jahr 2030 erreicht werden sollen (vgl. Verordnungen (EU) 1315/2013 und 1316/2013). Der Rhein-Alpen-Korridor ist dabei einer dieser neun Kernnetzkorridore. Zu diesen neuen Kernnetzkorridoren wurde noch ein ergänzendes Korridornetz festgelegt. Insgesamt plant die EU auf dem neuen Netz die Verwirklichung von festgelegten Ausbaustandards (vgl. hierzu auch Harster/Siebenhaar in diesem Band). Von Bedeutung ist zudem die für die Kernnetzkorridore vorgesehene Governance-Struktur. Pro Kernnetzkorridor ist ein „Korridorforum“ etabliert worden, in dem die wesentlichen Stakeholder vertreten sind; außerdem wurde seitens der EU-Kommission pro Kernnetzkorridor ein Korridorkoordinator eingesetzt, der die Aktivitäten zur Entwicklung des jeweiligen Korridors bündeln und voranbringen soll.

Bei den Planungen für die Optimierung des Verkehrs in den Korridoren wird ein multimodaler Ansatz verfolgt, wobei auch die Knotenpunkte und die intermodalen Umschlagseinrichtungen (Güterverkehrszentren) einbezogen werden, die maßgeblich für einen effizienten Verkehrsfluss und entscheidend für die Hinterlandanbindung und Verteilung der Güterströme sind. Gerade im Falle des Rhein-Alpen-Korridors kommt den Binnenwasserstraßen und den zahlreichen Häfen mit ihren dort konzentrierten Logistikeinrichtungen, insbesondere dem Rhein als europäische Wasserstraße, eine wichtige Bedeutung zu.

Zurzeit wird der Gotthard-Basistunnel gebaut, der im Rahmen der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) (vgl. zur Schweizer Verkehrspolitik: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/.../schweizer-verkehrspolitik.html>) auf einer Länge von 57 Kilometern die Durchquerung der Alpen vorsieht. Er wird als reiner Eisenbahntunnel ebenerdig geführt (Flachbahn), was auch schweren Güterzügen die Nutzung dieser neuen Infrastruktur ermöglichen wird. Die Eröffnung ist für das Jahr 2017 geplant. Außerdem wurde bereits 2007 der Lötschberg-Basistunnel eröffnet, der ein weiteres wichtiges Projekt im Rahmen der NEAT darstellt und auf 34,6 Kilometern die Durchquerung der Alpen ermöglicht. Im Korridor Rotterdam–Genua werden somit dank der Schweizer Infrastrukturausbauten im Rahmen der NEAT mit einem Finanzvolumen von rund 30 Milliarden Euro neue Kapazitäten für den transnationalen Güterverkehr geschaffen, wodurch sich die Entwicklungsmöglichkeiten des Korridors erheblich verbessern werden. Allerdings mangelt es an den entsprechenden Infrastrukturausbauten nördlich und auch südlich der Alpen, um diese zusätzlichen Verkehre aufzunehmen und so den gesamten Korridor vollends in Wert setzen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die bereits erfolgte Realisierung der sogenannten Betuwe-Linie¹ in den Niederlanden hinzuweisen, die auf 160 Kilometern von Rotterdam bis zur niederländisch-deutschen Grenze bei Emmerich als ausschließlich für den Güterverkehr konzipierte Neubaustrecke in Betrieb ist und den Druck auf den Korridor somit auch von Norden her verstärkt (Westfälische Wilhelms-Universität Münster 2013). Erschwerend kommt hinzu, dass diese schnelle Güterverkehrsstrecke der Niederlande ab der niederländisch-deutschen Grenze keine Fortsetzung findet, da hier die erforderlichen Infrastrukturausbauten noch nicht erfolgt sind.

Unbestritten ist es sowohl auf EU- (Europäische Kommission 2011) als auch auf nationaler Ebene (BMVBS 2010) das Ziel, dass zukünftig speziell der Güterverkehr verstärkt von der Straße auf die Schiene und die Wasserwege verlagert werden muss. Hierbei treten jedoch zahlreiche Konflikte auf, die die Siedlungsentwicklung, Verkehrsemissionen, wie insbesondere Lärm, und konkurrierende Trassenansprüche betreffen, die bei grundsätzlich unzureichenden Schienenkapazitäten zwischen Güter- und Personenfernverkehr sowie auch dem Öffentlichen Schienenpersonennahverkehr vermehrt auftreten.

Es handelt sich also bei der beabsichtigten koordinierten Regionalentwicklung des Rhein-Alpen-Korridors somit um die Lösung komplexer Planungs- und Koordinationsaufgaben mit unterschiedlichen Planungsträgern und Betriebsweisen in mehreren Staaten mit unterschiedlichen gesetzlichen und technischen Rahmenbedingungen.

Es kommt daher darauf an, maßgebliche Stakeholder möglichst früh in die Planungsprozesse einzubeziehen. Zu diesen zählen neben den für die Netzinfrastruktur und den Betrieb zuständigen Verkehrsträgern auch die verladende Wirtschaft, die Logistikbranche und insbesondere die kommunalen und regionalen Körperschaften; nicht zuletzt muss auch die Zivilgesellschaft einbezogen werden.

Erschwerend kommt weiter hinzu, dass unzureichende Finanzmittel für die Realisierung konkurrierender Verkehrsprojekte zur Verfügung stehen und dass deshalb eine Priorisierung der Projekte zum bestmöglichen Mitteleinsatz erforderlich ist. Addiert man alle Neu- und Ausbauprojekte entlang des Korridors, ergibt sich eine Summe von rund 35 Milliarden Euro (Scholl 2012). Angesichts der begrenzten finanziellen Möglichkeiten wird in Zukunft jedoch zunächst die Erhaltung des Bestands und dessen Verfügbarkeit sowie die Erhöhung der Kapazitäten speziell in den Verkehrsknoten – die zugleich die Zugänge zum Netz ermöglichen, die die wesentlichen Engpässe darstellen – im Vordergrund zu stehen haben. Auch die Erhöhung der Geschwindigkeiten kann an geeigneten Abschnitten zum Nutzen des Gesamtsystems beitragen, ist jedoch keineswegs als alleinige Maßnahme zur Optimierung geeignet.

Aus diesen Gründen ist die Betrachtung des Gesamtsystems nötig. Das heißt, dass nicht nur Linien und Achsen, sondern das Gesamtnetz, nicht nur die Eisenbahninfrastruktur, sondern auch die Umschlagseinrichtungen wie Güterverkehrszentren, nicht nur die Bahn, sondern auch andere Verkehrsarten wie insbesondere die Binnenschifffahrt, nicht nur Güter- sondern auch Personenfern- und -nahverkehr in die Überlegungen einbezogen werden müssen, da die Gefahr der Einschränkungen bei der Trassenverfügbarkeit für den Regional- und Nahverkehr besteht.

Als weitere Rahmenbedingungen sind zu beachten, dass Engpässe, Lücken und Flaschenhälse die Leistungsfähigkeit des gesamten Korridors erheblich einschränken und

¹ Mehr Information zur Betuwe-Linie unter <http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/wirtschaft/vertiefung/betuweroute/index.html>.

infrastrukturelle sowie betriebliche Defizite die Funktion des Korridors limitieren. Beides hat negative Auswirkungen sowohl auf die ökonomische als auch auf die siedlungsstrukturelle und ökologische Entwicklung.

All dies stellt erhebliche Herausforderungen für die grenzüberschreitende und transnationale Regionalplanung und -entwicklung dar, gerade im Rhein-Alpen-Korridor angesichts der dortigen Siedlungsdichte und der Flächenrestriktionen sowie des Erfordernisses der Verminderung von Umweltbelastungen, insbesondere von Lärmemissionen.

Wie lässt sich also hier eine Lösung finden?

2 Das INTERREG-Projekt CODE24: Regional-kommunale Zusammenarbeit für eine abgestimmte Korridorentwicklung

Von den regionalen Planungsverbänden am Oberrhein wurde 2007 ein abgestimmtes Konzept zur Entwicklung des Schienenverkehrsnetzes gefordert. Die Zusammenarbeit mündete in ein gemeinsames Positionspapier (Verband Region Rhein-Neckar 2008). Es setzt sich inhaltlich mit folgenden Themen auseinander:

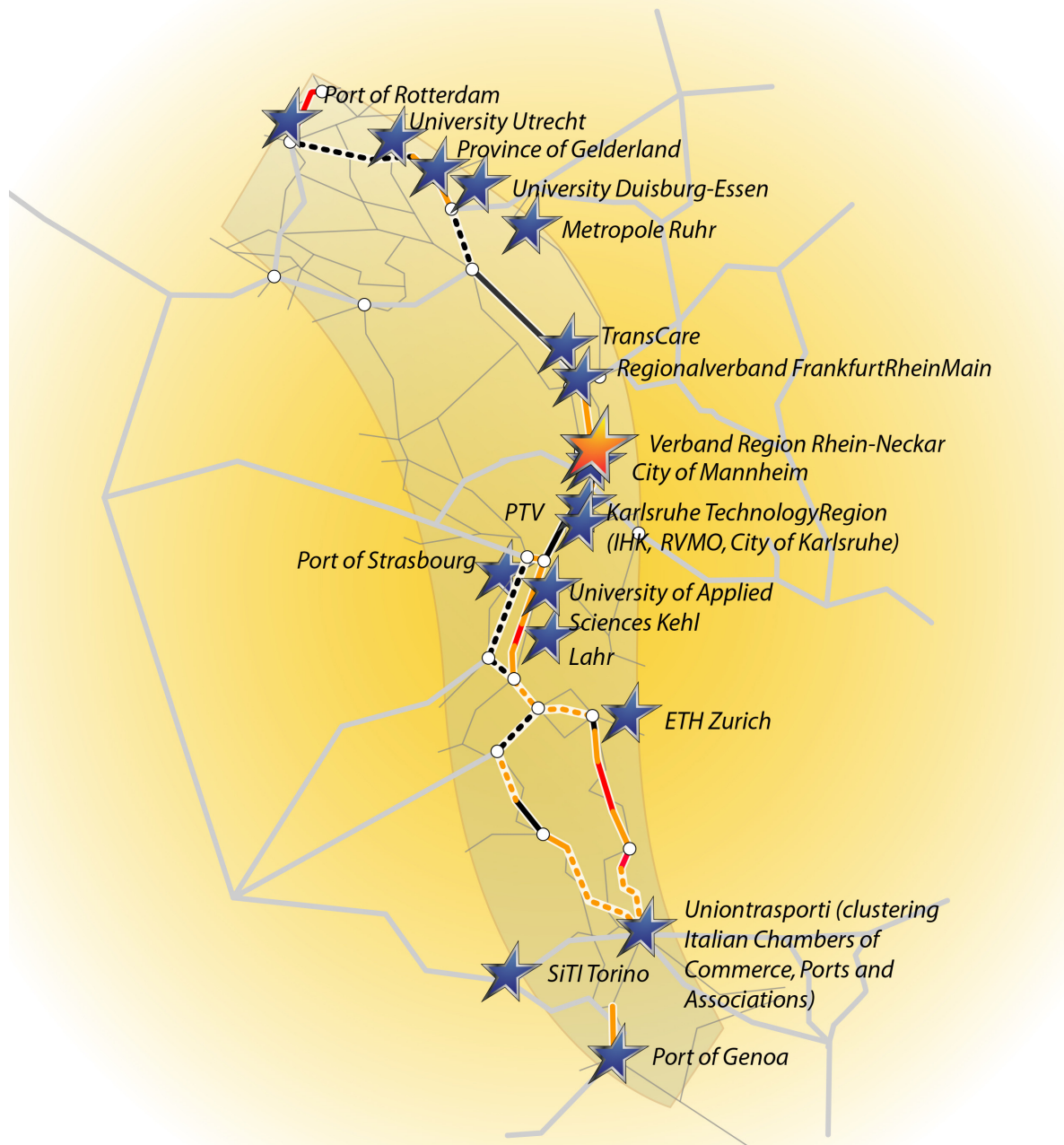
- Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Bedarfs- und Investitionspläne
- Erhöhung der Planungssicherheit
- Sicherung der Finanzierung
- Beschleunigung der Planungszeiten
- Bereitstellung der Finanzmittel
- Verbesserung der Wahrnehmung nach außen
- Bündelung und Koordinierung der Aktivitäten
- Reduzierung des Güterverkehrslärms
- Erfordernis der regelmäßigen und systematischen Lagebeurteilungen

Gefordert wurde darin auch der zeitgerechte Ausbau der Schienenprojekte am Oberrhein, der insbesondere im Hinblick auf die Vorleistungen der Schweiz mit dem Bau der neuen Alpenbasistunnel dringend erforderlich ist. Bei diesen Arbeiten reifte der Entschluss, die o. g. Themen in einem gemeinsam getragenen Projekt anzugehen und hierfür auch weitere Partner entlang des Rhein-Alpen-Korridors einzubeziehen. Schließlich wurde das Ziel bekräftigt, hierfür einen Projektantrag zu formulieren, der aus EU-Mitteln gefördert werden sollte.

Vor diesem Hintergrund haben sich in einem Bottom-up-Approach insbesondere regionale Planungsträger im Rhein-Alpen-Korridor zusammengefunden, um die aus ihrer Perspektive relevanten Fragestellungen zu bearbeiten. Der unter den damals 15 europäischen Partnern abgestimmte Projektantrag wurde im Oktober 2009 als „strategische Initiative“ beim zuständigen Sekretariat für das EU-Programm „INTERREG IV B Nordwesteuropa“ eingereicht und bewilligt. Das als Projekttitel gewählte Akronym „CODE24“ steht für den Kern des Projektes, nämlich COrridor DEvelopment für den Korridor Nr. 24, wie er seinerzeit in der EU-Verkehrspolitik noch benannt wurde.²

² Mehr Informationen unter www.code-24.eu.

Abb. 1: Sitz der Projektpartner von CODE24



Quelle: CODE24 Corridor Development Rotterdam–Genoa 2012: 3

Unter Federführung des Verbands Region Rhein-Neckar³ haben sich letztlich insgesamt 18 Projektpartner (siehe Abb. 1) aus fünf europäischen Staaten zusammengefunden, die sich aus regionalen Planungsträgern und kommunalen Gebietskörperschaften, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Hafengesellschaften und privaten Ingenieurbüros zusammensetzen, um das Projekt zu realisieren.

2.1 Die Projektziele

„Ein Korridor – eine Strategie“, so lautet kurz gefasst das Hauptziel des EU-geförderten Projekts zur koordinierten Entwicklung des Rhein-Alpen-Korridors (Saalbach 2011: 34 ff.).

Das übergeordnete Ziel besteht darin, den Ausbau der gesamten Transversale und insbesondere der nördlichen und südlichen Zulaufstrecken zur Alpenquerung sicherzustellen und wenn möglich zu beschleunigen. Dabei gilt es, in allen Phasen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gerade im Hinblick auf den Frachttransport und die Logistiknetze zu steigern und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf Umwelt und Bevölkerung zu minimieren. Dies soll dazu führen, ein Verkehrs- und Lärmmanagement auf der Schiene zu etablieren, das sowohl der Entwicklung des Eisenbahnsystems als auch einer nachhaltigen Raumentwicklung Rechnung trägt.

Im Rahmen des Projekts sind grenzüberschreitend räumliche und zeitliche Übersichten für Ausbau und zukünftigen Betrieb ebenso wie für Siedlungs- und Raumentwicklung im Einzugsbereich der Trassen generiert und die damit verbundenen Zusammenhänge und Konsequenzen aufgezeigt worden, wie dies in dem im Rahmen des Projektes entwickelten und internetbasierten Korridor-Informationssystem erkennbar ist (CODE24 2017). Grundlegend sind hierbei auch die räumlichen und betrieblichen Anforderungen der verschiedenen Akteure, die in einem liberalisierten Eisenbahnsystem immer bedeutsamer werden. Dazu gehören aus Sicht der Regionen Qualität und Quantität der für erforderlich gehaltenen Regionalverkehre, aus Sicht der Fracht- und Logistikunternehmen Anforderungen an die Betriebsqualität, Mengen und Routen des Güterverkehrs und schließlich Relationen und Quantitäten der Fernverkehre. Darauf basierend lassen sich die entscheidenden strategischen Räume entlang der Strecke herausarbeiten sowie Hemmnisse und Stärken darstellen.

Der Netzwerkcharakter eines solchen Projektes hilft, die entscheidenden Partner zusammenzubringen sowie Prozesse und gemeinsame Initiativen in Gang zu setzen. Das Projekt trägt zur besseren Vernetzung von Wirtschaftsentwicklung, Verkehrs- und Raumplanung bei. Konkrete Investitionen in innovative Lösungen in den Bereichen Lärmschutz sowie Vernetzung und Abstimmung von Logistikeinrichtungen und regionalen Verkehrsangeboten sind vorbereitet worden. Hierbei kamen dank der Einbindung wissenschaftlicher Institute unter anderem Problem- und anwendungsbezogene Planungswerkzeuge und Argumentationshilfen zum Einsatz.

Das Konsortium setzte das Projekt so um, dass in vier abgegrenzten Arbeitspaketen über fünf Jahre hinweg ein multidisziplinärer Ansatz verfolgt werden konnte. Für jedes der vier Arbeitspakete wurde jeweils ein verantwortlicher Partner aus dem Projektkonsortium eingesetzt (vgl. Tab. 1).

³ Informationen zum Verband Region Rhein-Neckar: www.vrrn.de.

Tab. 1: Arbeitsstruktur für das Projekt CODE24

Arbeitspakete		Verantwortliche
1	Koordinierte Raum- und Infrastrukturentwicklung	Prof. Dr. Bernd Scholl, ETH Zürich
2	Umwelt und Lärm	Birgit Simon, Beigeordnete, Regionalverband FrankfurtRheinMain
3	Gütertransport und Logistik	Prof. Dr. Drewello, Hochschule Kehl
4	Kommunikation und Akzeptanz	Christian Specht, Erster Bürgermeister Stadt Mannheim

Quelle: Eigene Darstellung

Als Projektträger („Leadpartner“) des Gesamtprojektes CODE24 fungierte dabei der Verband Region Rhein-Neckar. Diese Funktion umfasste die Verantwortung für die korrekte Umsetzung des Projekts, auch in finanzieller Hinsicht; der Zuschussbescheid und der darauf basierende Vertrag werden zwischen Projektträger und Programmverwaltungsbehörde geschlossen.

Ziel des Projekts war die Erarbeitung einer abgestimmten Entwicklungsstrategie für den Korridor. Dabei wurden in 20 Teilprojekten unterschiedliche Themenfelder bearbeitet (CODE24 2017). Diese reichten von der Entwicklung eines internetbasierten Korridor-Informationssystems über die Untersuchung von Kompensationsmaßnahmen bei großen Infrastrukturprojekten, die Analyse der Logistikcluster, der Flaschenhälse und der Hinterlandanbindung bis hin zu Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und der Partizipation sowie zur zukünftigen Governance des Korridors. Bei der Diskussion und Evaluation verschiedener Entwicklungsszenarien wurden auch neue Planungs- und Entscheidungsmethoden angewandt, wie insbesondere der computergestützte Analytical Network Process (ANP). Die Visualisierung der Auswirkungen der betrachteten Szenarien wurde in einem speziellen Laboratorium an der ETH in Zürich ermöglicht.

Nicht zuletzt sind bei einer derartigen grenzüberschreitenden, interregionalen Zusammenarbeit in einem 1.300 Kilometer langen Kooperationsraum mit 18 Partnern aus fünf Staaten auch die besonderen Herausforderungen beim Projektmanagement und bei den zum Gelingen des Unterfangens erforderlichen interkulturellen Kompetenzen zu betonen.

Bis zum Abschluss des EU-geförderten Projekts im März 2015 sind alle wesentlichen Vorhaben des Arbeitsplans realisiert worden.

Ein Überblick über die erzielten Resultate des Projekts CODE24 wird in der Broschüre „Wesentliche Ergebnisse“ gegeben, die als Download verfügbar ist.⁴

⁴ Mehr Informationen unter www.code-24.eu.

3 Kooperationsstruktur für die Zukunft: Institutionalisierte Zusammenarbeit in einem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

3.1 Schaffung einer dauerhaften Folgeorganisation

Es ist offenkundig, dass die zukünftig anstehenden Aufgaben und Herausforderungen im Rhein-Alpen-Korridor nicht im zeitlich begrenzten Rahmen eines Projekts abschließend wahrgenommen werden können. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass die enge und bewährte Zusammenarbeit, die mit dem Projekt CODE24 begonnen wurde, darauf aufbauend erweitert und fortgesetzt werden muss.

Die geplante Schaffung einer nachhaltigen Organisationsform für die zukünftige Zusammenarbeit interessierter Partner ist daher ein wichtiger Schritt, um in Zukunft die Interessen insbesondere der regionalen und kommunalen Ebene des Rhein-Alpen-Korridors gegenüber nationalen und europäischen Stellen sowie gegenüber den Infrastrukturträgern zu vertreten. Der zeitlich nahtlose Übergang vom INTERREG-Projekt CODE24 zum EVTZ stellt sicher, dass die bewährte Kooperation ohne Unterbrechung auch inhaltlich weiter fortgesetzt werden kann.

Im Rahmen des INTERREG-Projekts CODE24 haben die Projektpartner daher auf Vorschlag des VRRN bereits bei der Projektantragstellung die Einrichtung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) geplant. Ziel dieser Gründung war es, möglichst nahtlos nach der Beendigung der Projektlaufzeit von CODE24 eine Kooperationsform einzurichten, mit der die unbefristete Zusammenarbeit der Projektpartner auf Dauer sichergestellt werden kann. Entscheidend war dabei die Überzeugung, dass Fragen der Korridorentwicklung eine Daueraufgabe sind und nicht innerhalb einer befristeten Projektlaufzeit abschließend bearbeitet werden können.

Dazu wurde nach dem Vergleich verschiedener infrage kommender Rechtsformen der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) gegründet. Diese europäische Rechtsform für die Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Organisationen basiert auf einer EU-Verordnung (Verordnung Nr. 1302/2013/EU). Derzeit bestehen 53 EVTZ, die meisten davon betreffen konkrete Kooperationsvorhaben im grenznachbarschaftlichen Bereich, wie zum Beispiel die gemeinsame Trägerschaft eines Krankenhauses im Grenzraum.

3.2 Gründungsverfahren

Die Gründung eines EVTZ unterliegt gewissen Formalien, die in der maßgeblichen Verordnung (EU) Nr. 1302/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) enthalten sind. Insbesondere müssen eine Übereinkunft und eine Satzung von den Gründungsmitgliedern unterzeichnet werden. Darin wird u. a. geregelt, welche Ziele und Aufgaben der EVTZ verfolgt, welche Organe (Mitgliederversammlung, Vorstand, Direktor) vorgesehen sind, wie mit Sitzungseinberufungen, Abstimmungen etc. verfahren wird und wo der Sitz des EVTZ sein soll.

Der VRRN hat im Rahmen seiner Rolle als Leadpartner von CODE24 sowie als verantwortlicher Projektpartner für das Teilprojekt, in dem die Gründung des EVTZ vorbereitet werden sollte, Entwürfe für diese beiden Dokumente erarbeitet und mit den potenziellen Mitgliedern aus dem Kreise der bisherigen Projektpartner abgestimmt. Daraufhin wurden die Interessenbekundungen für eine Mitgliedschaft aufgrund interner Beschlüsse

der zukünftigen Mitglieder eingesammelt, darunter auch von Körperschaften, die bis dato nicht zum CODE24-Projektkonsortium gehörten.

In einem weiteren Schritt wurde im Rahmen der 2. Internationalen Korridorkonferenz, die zugleich auch die Abschlussveranstaltung des INTERREG-Projekts CODE24 war, am 20. November 2014 in Mannheim eine gemeinsame Willenserklärung zur Gründung des EVTZ unterzeichnet. Diese wurde von folgenden vierzehn zukünftigen Mitgliedern unterschrieben, wobei es sich sowohl um bisherige Projektpartner von CODE24 als auch um neue Mitglieder, die bei CODE24 nicht mitgewirkt hatten, handelte:

- Port of Rotterdam Authority
- Provincie Gelderland
- Hafen Duisburg
- Region Köln-Bonn e. V.
- Regionalverband FrankfurtRheinMain
- Verband Region Rhein-Neckar
- Stadt Mannheim
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein
- TechnologieRegion Karlsruhe GbR
- Stadt Karlsruhe
- Stadt Lahr
- Regionalverband Südlicher Oberrhein
- Regione Piemonte
- Uniontrasporti

Weitere juristische Verfahrensschritte waren nötig, bevor schließlich die formelle Gründungsversammlung am 24. April 2015 in Mannheim stattfinden konnte. Gemäß der EVTZ-Verordnung ist es erforderlich, dass jedes potenzielle Mitglied eine Genehmigung der jeweils zuständigen nationalen Genehmigungsbehörde einholt. Diese Genehmigungen müssen sodann der im Gebiet des geplanten EVTZ-Sitzes zentral für dessen Gründungsgenehmigung zuständigen Genehmigungsbehörde vorgelegt werden. In einer Ausführungsverordnung der EVTZ-Verordnung des Landes Baden-Württemberg wurde das Regierungspräsidium Freiburg als Genehmigungsbehörde festgelegt, das somit auch für die Gesamtgenehmigung der Gründung eines EVTZ mit Sitz in Baden-Württemberg zuständig ist.

Hierbei hat sich gezeigt, dass die zuständigen Behörden die laut EU-Verordnung maximal mögliche Frist für die Genehmigung genutzt haben, sodass – zum Teil auch aufgrund zu spät beantragter Genehmigungen – zunächst nur zehn Mitglieder die erforderlichen Voraussetzungen bis zum Gründungstag beschaffen und somit die Genehmigung zur Unterzeichnung als Gründungsmitglied erreichen konnten. Mit den zehn Mitgliedern, die bis zum vereinbarten Gründungstag alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt hatten, konnte der neue, transnationale EVTZ ins Leben gerufen und die Gründungsvereinbarung (Übereinkunft) unterzeichnet werden. Anschließend wurde die Genehmigungsurkunde der zuvor neu gewählten Vorsitzenden des EVTZ durch die Regierungspräsidentin des Regierungspräsidiums Freiburg überreicht.

Doch bevor der EVTZ endgültig Rechtspersönlichkeit erlangen konnte, bedurfte es der Veröffentlichung der Übereinkunft und der Satzung im Gemeinsamen Amtsblatt Baden-Württemberg, die schließlich am 27. Mai 2015 erfolgte. Damit ist der EVTZ nun voll rechtsfähig und kann beispielsweise Verträge unterzeichnen, ein Bankkonto eröffnen, die erforderlichen Versicherungen abschließen oder Projektförderanträge stellen.

Kurze Zeit nach dieser Gründung konnten bereits drei weitere Organisationen ihre nationalen Genehmigungen vorlegen. Dabei handelte es sich um den Hafen Rotterdam, Uniontrasporti/Mailand und die Region Piemont. Bevor diese Organisationen offiziell Mitglied werden konnten, bedurfte es allerdings erneut der Zustimmung der jeweils anderen nationalen Genehmigungsbehörden. Insgesamt erwies sich die Gründungsprozedur als sehr aufwendig, langwierig und bürokratisch. Kurz nach seiner Gründung zählte der EVTZ 13 Mitglieder.

3.3 Ziele und Aufgaben des EVTZ

Mit der Gründung dieser interregionalen Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor soll vorrangig gewährleistet werden, dass dieser Korridor sichtbar wird und die abgestimmten Interessen seiner Mitglieder zukünftig mit einer Stimme nach außen vertreten werden. Der Aktionsraum des EVTZ ist in Abbildung 2 dargestellt.

Die zukünftigen Ziele und Aufgaben des EVTZ „Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor“, die der EVTZ für den Korridorraum wahrnehmen soll, sind in der genehmigten Übereinkunft aufgelistet:⁵

1. Vereinigung und Bündelung der gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder gegenüber nationalen, europäischen und für Infrastruktur zuständigen Institutionen
2. Organisation und Umsetzung gemeinsamer Lobby-Aktivitäten für die Entwicklung des Rhein-Alpen-Korridors
3. Vertretung der EVTZ-Mitglieder im EU Rhein-Alpen-Korridor Forum
4. Weiterbearbeitung der gemeinsamen Entwicklungsstrategie für den multimodalen Rhein-Alpen-Korridor
5. Koordinierung der Regionalentwicklung im Rhein-Alpen-Korridor unter Berücksichtigung lokaler und regionaler Perspektiven
6. Berücksichtigung von Transportinfrastruktur-Projekten und Flächennutzungskonflikten entlang des Rhein-Alpen-Korridors
7. Nutzung von Finanzmitteln für korridorbezogene Aktivitäten und Projekte
8. Information der EVTZ-Mitglieder über Finanzierungsmöglichkeiten für korridorbezogene Projekte
9. Bewerbung auf neue, EU-finanzierte Projekte und gemeinschaftliche Verwaltung von EU-Finanzmitteln
10. Bereitstellung einer zentralen Plattform für gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch und Begegnung

⁵ Die unterzeichnete Vereinbarung ist auf der Internetseite des EVTZ unter www.egtc-rhine-alpine.eu einzusehen.

Abb. 2: Aktionsraum des EVTZ



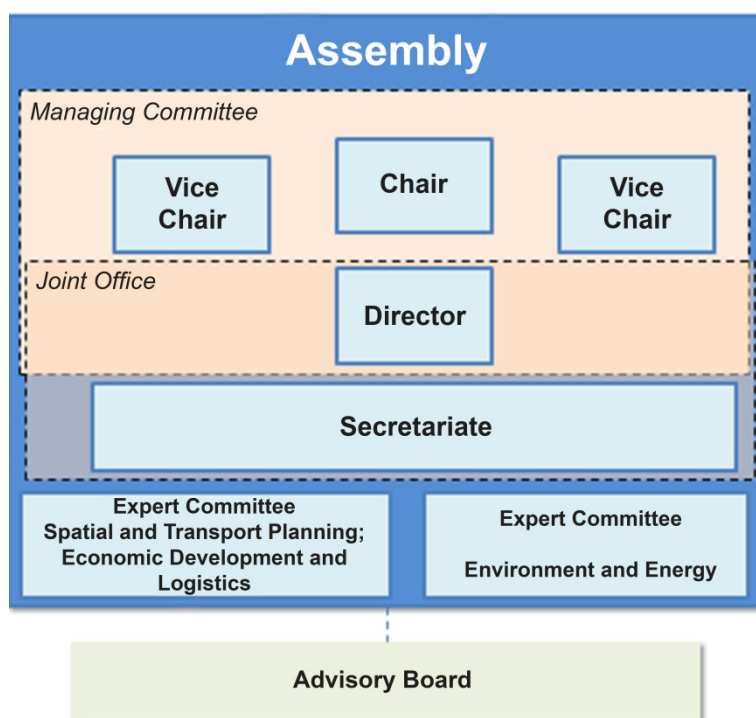
Quelle: Übereinkunft des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor EVTZ“ vom 24. April 2015

11. Organisation von Treffen der Mitglieder
12. Gewährleistung der Informationsübermittlung
13. Weiterbetrieb des im Rahmen des Projekts CODE24 entwickelten Korridor-Informationssystems
14. Pflege der im Rahmen des Projekts CODE24 entwickelten Website www.code-24.eu
15. Verbesserung der Sichtbarkeit und der öffentlichen Wahrnehmung des Korridors
16. Organisation von Korridorveranstaltungen (Kongresse, Workshops etc.)
17. Ausarbeitung und Verbreitung von Publikationen (Newsletter, Faltblätter, Broschüren)
18. Übernahme und Weiterbetrieb der im Rahmen des Projekts CODE24 entwickelten mobilen Ausstellung

3.4 Organisationsstruktur und Finanzierung des EVTZ

In der Vereinbarung und in der Satzung des neuen EVTZ ist ebenfalls festgelegt, dass der Sitz des EVTZ und dessen Geschäftsstelle in Mannheim beim Verband Region Rhein-Neckar angesiedelt sein soll.

Abb. 3: Organigramm des EVTZ



Quelle: Eigene Darstellung

In seiner Gründungsversammlung wurde neben den Wahlen des Vorstands und der Ernennung des Direktors auch über den Aktionsplan 2015/2016 beraten. Weiterhin wurde in der Gründungsversammlung beschlossen, zunächst zwei Expertenkommissionen einzusetzen, und zwar eine für das Themenfeld Raumplanung, Infrastruktur, Wirtschaft und Logistik und eine weitere für das Themenfeld Umwelt und Energie. Zudem wurde

die Etablierung eines Beirats vereinbart, in den Persönlichkeiten berufen werden sollen, die für die Arbeit und die Erreichung der Ziele des EVTZ von Bedeutung sind, die aber nicht Mitglied im EVTZ sind. Hierzu zählen beispielsweise Vertreter der Wirtschaft und der Wissenschaft sowie Repräsentanten der Infrastrukturbetreiber (siehe Organigramm, Abb. 3).

Die Finanzierung der laufenden Kosten, insbesondere für die Geschäftsstelle und für die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt durch Mitgliedsbeiträge. Diese werden jährlich von der Mitgliederversammlung festgelegt und richten sich nach der Anzahl der Mitglieder und konkret anstehenden Aufgaben im betreffenden Haushaltsjahr. Der Mitgliedsbeitrag ist nicht gestaffelt, sondern für alle Mitglieder gleich bemessen.

Hinzu kommen einzuwerbende Fördermittel für Projekte des EVTZ.

3.5 Erste Aktivitäten des EVTZ

Im Aktionsplan 2015/2016 (unveröffentlicht) sind die ersten Aktivitäten des neuen EVTZ genannt. Dazu gehört insbesondere die Weiterbearbeitung der im Rahmen von CODE24 gemeinsam aufgestellten Entwicklungsstrategie, die als Grundlage der Arbeiten des EVTZ gilt. Weiterhin soll auch die Vorbereitung neuer EU-geförderter Projekte angegangen werden; hierzu sind insbesondere die Förderprogramme der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ; INTERREG) sowie der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF, vgl. Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner in diesem Band) heranzuziehen. Vor Beendigung des Projekts CODE24 wurden schon Überlegungen und Vorschläge für neue Projekte diskutiert. Anträge können jedoch erst gestellt werden, nachdem der EVTZ offiziell eine Rechtspersönlichkeit erlangt hat. Dies ist nun der Fall, nachdem die Übereinkunft und die Satzung im Gemeinsamen Amtsblatt Baden-Württemberg veröffentlicht worden sind. Ein erster Antrag wurde im Rahmen von CEF seitens des EVTZ inzwischen eingereicht; dabei geht es um Optimierungen in den „Urban Nodes“ entlang des Korridors, eine der im CEF-Projektaufruf 2015 genannten Prioritäten.

Nicht zuletzt sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den EVTZ bekannt zu machen. Dazu dienen Präsentationen des EVTZ bei diversen Konferenzen und Kongressen sowie gezielte eigene Veranstaltungen, die zum Beispiel in Brüssel organisiert werden sollen.

Von Bedeutung für die zukünftige Zusammenarbeit im EVTZ ist auch, dass Projekte, Koordinierungsaktivitäten und Veranstaltungen in diesem großen Korridorraum auch zwischen benachbarten Regionen stattfinden sollen, das heißt, dass es wie bereits bei CODE24 sinnvollerweise an den regionalen Schnittstellen auch wieder regionale und zwischenregionale Aktivitäten unter dem Dach des EVTZ geben soll. Diese bedürfen dann jedoch wieder der gesamträumlichen Abstimmung und Einbindung.

Im Hinblick auf die erwähnten Korridorforen (vgl. Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner in diesem Band) bestand ein wichtiges Anliegen des EVTZ auch darin, Sitz und Stimme im Korridorforum für den Rhein-Alpen-Korridor zu erhalten, um dort gebündelt die Interessen der kommunalen und regionalen Ebene zu repräsentieren. Auch die Zusammenarbeit mit dem seitens der EU eingesetzten Korridorkoordinator auf EU-Ebene ist für den EVTZ von vitalem Interesse. Erfreulicherweise konnte dieses wichtige Ziel inzwischen erreicht werden.

3.6 Neue Mitglieder des EVTZ

Der junge EVTZ hat sich zum Ziel gesetzt, zu wachsen und neue Mitglieder zu gewinnen. Dies soll dazu beitragen, das Gewicht des EVTZ durch kompetente Mitglieder zu erhöhen. Neben weiteren Regionen bzw. Provinzen sollen auch verstärkt (große) Städte zur Mitgliedschaft angeregt werden.

Nach der Gründung des EVTZ haben bereits der Hafen Antwerpen und der Kanton Basel-Stadt satzungsgemäß einen Aufnahmeantrag an den EVTZ gestellt, der von der Mitgliederversammlung einstimmig angenommen wurde. Nun müssen diese neuen Mitglieder noch das lt. EVTZ-Verordnung vorgeschriebene Zustimmungsverfahren bei den bisherigen nationalen Genehmigungsbehörden in den Niederlanden, in Italien und in Deutschland durchlaufen, da es sich bei den beiden neuen Mitgliedern um bisher noch nicht im EVTZ involvierte Staaten, nämlich Belgien und Schweiz, handelt. Hinsichtlich der Schweiz ist jedoch zu beachten, dass Organisationen aus diesem „Drittstaat“ nicht unmittelbar Mitglied im EVTZ werden können, da hierzu zunächst sichergestellt werden muss, dass die Schweiz die EVTZ-Verordnung der Europäischen Union anerkennt und nach ihr verfährt, wenn es um die Prüfung und Genehmigung von Mitgliedschaften geht; hierzu sind die erforderlichen Schritte bereits eingeleitet.

Bei der 3. Mitgliederversammlung, die am 11. April 2016 in Novara stattfand, wurde beschlossen, folgende weitere Mitglieder aufzunehmen:

- Region Ligurien
- Region Lombardei
- Provinz Süd-Holland
- Hafen Strasbourg.

Wenn die o.g. insgesamt sechs zukünftigen Mitglieder die erforderlichen Genehmigungsverfahren absolviert haben, umfasst der EVTZ 19 Mitglieder.

Intensive Kontakte zu weiteren potenziellen, an einer Mitgliedschaft im EVTZ interessierten Mitgliedern bestehen schon, so zum Beispiel zu Organisationen in Belgien, in Frankreich, in den Niederlanden, in Deutschland, in der Schweiz und in Italien.

4 Fazit

Am Beispiel des Rhein-Alpen-Korridors hat sich gezeigt, dass die grenzüberschreitende, interregionale Zusammenarbeit auch über lange Distanzen und für große Räume erfolgreiche Ergebnisse zeigt. Dabei hat sich als vorteilhaft erwiesen, die Zusammenarbeit im Rahmen der angebotenen EU-Förderprogramme zu realisieren, wie es im vorliegenden Falle mit dem INTERREG-Programm Nordwesteuropa erfolgt ist. Die Projektlaufzeit wurde zudem dazu genutzt, frühzeitig eine dauerhafte Form der Zusammenarbeit über die Projektdauer hinaus vorzubereiten. Dazu wurde die europäische Rechtsform „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) gewählt. Inzwischen hat sich die Wahl der Rechtsform eines EVTZ für die angestrebten Ziele und Aktivitäten als geeignet erwiesen. Die von den ursprünglichen Projektpartnern des INTERREG-Projekts CODE24 im Jahre 2015 gegründete „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor“ ist der erste EVTZ, der seinen Sitz in Deutschland hat. Die damit verbundene Pionierarbeit war nicht immer einfach, jedoch hat sich der bürokratische Aufwand gelohnt. Die Wahl der Rechtsform „EVTZ“ hat dazu beigetragen, die Sichtbarkeit der Kooperationsstruktur zu stärken und ihre Akzeptanz seitens der relevanten Akteure zu erhöhen.

Nicht zuletzt erweist es sich als vorteilhaft, dass ein EVTZ auch direkt EU-Projekte zur Förderung beantragen und EU-Fördermittel verwalten kann.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Aktionsplan Güterverkehr und Logistik.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/aktionsplan-gueter-verkehr-und-logistik-2016.pdf?__blob=publicationFile (21.04.2017).
- CODE24 (Hrsg.) (2012): Corridor Development Rotterdam–Genoa. Mannheim.
- CODE 24 (Hrsg.) (2017): Website.
<http://www.code-24.eu> (26.04.2017).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2011): Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.
<http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:DE:PDF> (21.02.2017).
- Rhine-Alpine Work Plan of the European Coordinator (2015). Brüssel.
http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/infrastructure/news/doc/2015-05-28-coordinator-work-plans/wp_ra_final.pdf (10.05.2017).
- Faludi, A. (2015): The “Blue Banana” Revisited. In: European Journal of Spatial Development, Refereed Article No. 56, March 2015.
http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/Refereed_56.pdf (21.04.2017).
- Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor (Hrsg.) (2017): Internetauftritt Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor.
<http://www.egtc-rhine-alpine.eu> (25.07.2016).
- Interregional Alliance for the Rhine-Alpine Corridor (Hrsg.) (2017): Projekt CODE24.
<http://www.code-24.eu> (15.05.2015).
- Saalbach, J. (2011): CODE24: One corridor – one strategy! In: European Railway Review (2), 34-37.
- Scholl, B. (Hrsg.) (2012): SAPON (Spaces and Projects of National Importance). Zürich.
- Schweizer Verkehrspolitik:
<https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/themen/.../schweizer-verkehrspolitik.html> (21.04.2017).
- Übereinkunft des Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit „Interregionale Allianz für den Rhein-Alpen Korridor EVTZ“ vom 24. April 2015.
<http://egtc-rhine-alpine.eu/de/organisation/uebereinkunft/> (18.01.2018).
- Verband Region Rhein-Neckar (Hrsg.) (2008): Positionspapier der Regionalverbände zur Nord-Süd-Transversale Rotterdam–Genua. Mannheim.
- Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Hrsg.) (2013): Die Betuweroute.
<http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/wirtschaft/vertiefung/betuweroute/index.html> (12.07.2016).

Autor

Dipl.-Geogr. **Jörg Saalbach** (*1953), Landau, Direktor der Interregionalen Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor EVTZ; Referent für europäische und grenzüberschreitende Fragen beim Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim.

Kirsten Mangels, Julia Wohland

Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 1.1 Themeneinführung
 - 1.2 Zielsetzung
 - 1.3 Vorgehensweise und Methodik
- 2 Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum in der Großregion
 - 2.1 Verständnis und Zuständigkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Deutschland
 - 2.2 Verständnis und Zuständigkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Frankreich
 - 2.3 Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung – Herausforderungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion
 - 2.4 Situation der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum und daraus resultierende spezifische Herausforderungen
- 3 Bestehende Strategien und (grenzüberschreitende) Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion
 - 3.1 Einschätzungen der befragten deutschen Gebietskörperschaften zur Sicherung der Daseinsvorsorge
 - 3.2 Bestehende und zukünftige Konzepte und Projekte der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion
 - 3.3 Grenzüberschreitende Projekte in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen in der vergangenen Programmperiode INTERREG IV A der Großregion
- 4 Hemmnisse und Chancen für grenzüberschreitende Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen
 - 4.1 Hemmnisse für grenzüberschreitende Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge
 - 4.2 Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge

- 4.3 Fördermöglichkeiten für grenzüberschreitende Projekte in den Daseinsvorsorgebereichen Bildung und Gesundheit im Rahmen des Operationellen Programms der Großregion (INTERREG V A) 2014–2020
- 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen steht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung vor großen Herausforderungen. Ländliche Grenzräume stellen hierbei aufgrund ihrer räumlichen Lage eine besondere Situation dar und haben zusätzliche Herausforderungen zu meistern, wenn sie mit ihren Nachbarn im Bereich der Daseinsvorsorge kooperieren möchten.

Der Artikel untersucht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge in ländlichen Teilräumen der Großregion. Als Untersuchungsgebiet dienen die deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze innerhalb der Großregion. Anhand der Auseinandersetzung mit den Zuständigkeiten und Verständnissen der Daseinsvorsorge in Deutschland und Frankreich, einer knappen Bestandsaufnahme der Daseinsvorsorgebereiche Bildung und Gesundheit, einer schriftlichen Befragung der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum sowie anhand von Projektbeispielen (bspw. INTERREG A-Projekten), sollen Erfolge, Hemmnisse und Chancen grenzüberschreitender Ansätze aufgezeigt werden.

Schlüsselwörter

Demografischer Wandel – Sicherung der Daseinsvorsorge – ländliche Grenzräume – grenzüberschreitende Ansätze und Projekte – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Großregion

Safeguarding services of general interest in rural border areas – an investigation using the example of the Greater Region

Abstract

In the context of demographic change and the associated shrinking and aging of the population, the safeguarding of services of general interest in rural areas faces great challenges. Rural border areas find themselves in a special situation due to their spatial position, and must overcome additional challenges if they want to cooperate with their neighbours in the provision of services of general interest.

The paper investigates cross-border cooperation in the field of services of general interest in rural sub-spaces of the Greater Region. Within the Greater Region, the German regional corporations on the German-French border make up the study area. An analysis of the responsibilities for and understandings of services of general interest in Germany and France, a concise inventory of the education and health services, a written survey of German regional corporations in the German-French border area, and case studies of projects (e.g. INTERREG A projects) are used to demonstrate the successes, problems and opportunities of cross-border approaches.

Keywords

Demographic change – safeguarding services of general interest – rural border areas – cross-border approaches and projects – cross-border cooperation – Greater Region

1 Einleitung

1.1 Themeneinführung

Die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen steht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung vor großen Herausforderungen. Eine veränderte Nachfrage nach Infrastrukturen und Dienstleistungen sowie infrastrukturelle Tragfähigkeitsprobleme sind die Folge. Um eine zukunftsfähige Entwicklung von Städten und Gemeinden gewährleisten zu können, ist die Schaffung, Sicherung und Erhaltung von Infrastrukturen und Dienstleistungen und somit die Gewährleistung der Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung.

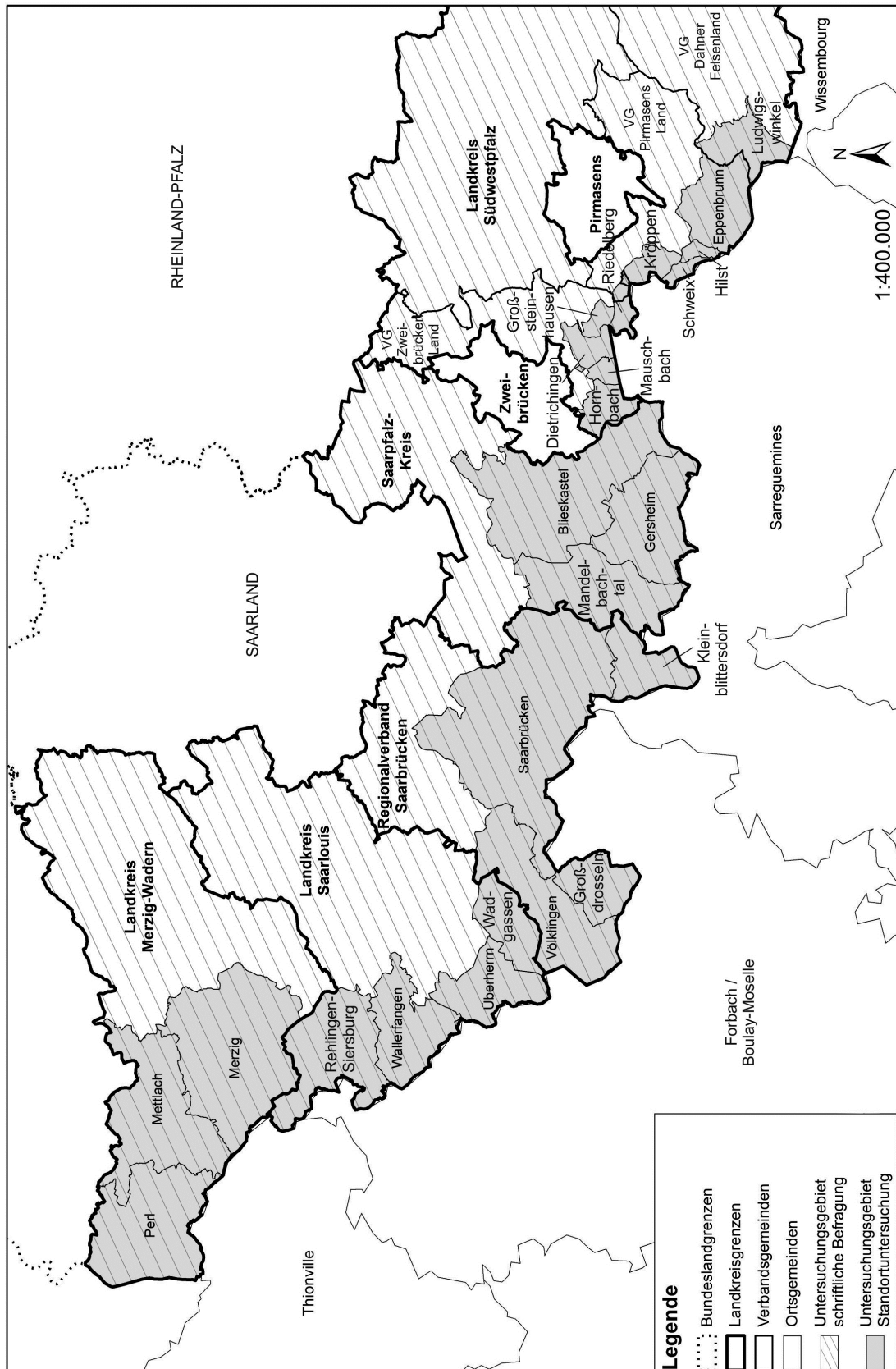
Ländliche Grenzräume stellen bei der Sicherung ihrer Daseinsvorsorge eine besondere Situation dar. Aufgrund ihrer räumlichen Lage haben sie zusätzliche Herausforderungen zu meistern, wenn sie mit ihren Nachbarn im Bereich der Daseinsvorsorge kooperieren möchten. Die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge wird aufgrund unterschiedlicher staatlicher Verwaltungssysteme, Organisationen und Selbstverständnisse erschwert. Auch vorhandene Sprachbarrieren wirken sich auf eine Zusammenarbeit und auf das ehrenamtliche Engagement, das zur Sicherung von Daseinsvorsorgeangeboten in ländlichen Räumen an Bedeutung gewinnt, aus. Gleichzeitig ergeben sich jedoch auch Chancen und Potenziale bei einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. So können beispielsweise Einzugsbereiche von Einrichtungen der Daseinsvorsorge vergrößert und somit Tragfähigkeitsgrenzen erreicht werden oder auch Erreichbarkeiten verbessert werden. Ebenso müssen keine Doppelstrukturen auf beiden Seiten der Grenze erhalten werden, was sich auch in finanzieller Hinsicht als vorteilhaft erweist.

Insgesamt gibt es in der Großregion (s. Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band) – als Zusammenschluss von vier Ländern und mehreren Regionen – ein politisches Interesse, diese Zusammenarbeit zu unterstützen und auszubauen, um so gemeinsame Potenziale zu nutzen (Großregion/Grande Region 2017).

1.2 Zielsetzung

Ziel der Forschungsarbeit ist die Untersuchung der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzregionen der Großregion. Als Untersuchungsraum dienen die deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze der Großregion. Dazu sollen unterschiedliche Verständnisse und Zuständigkeiten der Daseinsvorsorge in Deutschland und Frankreich aufgezeigt werden und die Daseinsvorsorgebereiche Bildung und Gesundheit hinsichtlich ihrer aktuellen Situation sowie zukünftigen Entwicklung untersucht werden. Ebenso sollen im deutschen Untersuchungsraum bestehende und geplante Konzepte und Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge erfasst werden. Erfolge und Hemmnisse, Chancen und Herausforderungen grenzüberschreitender Ansätze sollen aufgezeigt werden.

Abb. 1: Untersuchungsgebiet: Deutsche Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze in der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung

1.3 Vorgehensweise und Methodik

Einleitend erfolgen eine fokussierte Auswertung der aktuellen Fachliteratur zur Darstellung des Verständnisses und der Zuständigkeiten sowie eine zusammenfassende Darstellung der aktuellen Herausforderungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge auf nationalstaatlicher Ebene in Deutschland und Frankreich. Ergänzt werden diese eher allgemein gehaltenen Herausforderungen durch eine Analyse der Situation der Daseinsvorsorge der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzgebiet der Großregion, in den Daseinsvorsorgebereichen Bildung und Gesundheit, sowie durch daraus resultierende spezifische Herausforderungen. Dabei werden die Situation in Frankreich und mögliche Verflechtungen nicht näher betrachtet. Diese Bestandsaufnahme erfolgt durch eine Internet-, Literatur- und Dokumentenrecherche.

Zur Einschätzung der Problematik sowie zur Darstellung bestehender und zukünftig geplanter Strategien und Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge erfolgt eine schriftliche Befragung der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion. Zudem findet eine Auswertung ausgewählter bereits durchgeführter grenzüberschreitender Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie von INTERREG A-Projekten, die in der vergangenen Strukturfonds-Programmperiode 2007–2013 in der Großregion gefördert wurden, statt.

Darauf aufbauend werden Herausforderungen, aber auch Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Grenzregionen diskutiert und dabei auch Fördermöglichkeiten im Rahmen des Operationellen Programms für die Großregion 2014–2020 aufgezeigt.

2 Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum in der Großregion

Der Begriff Daseinsvorsorge ist auf europäischer Ebene weniger definiert als eher vage beschrieben. „The term ‘Services of General Interest’ (SGI) is a politico-normative term in the EU and EC context which is generally understood to cover the arrangements, tasks and functions assumed to be of essential importance to citizen welfare, quality of life and participation as well as providing the basic infrastructure requirements for businesses to function successfully” (ESPON 2013: 11).

Dies ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass einerseits unterschiedliche nationalstaatliche Verständnisse und daher Definitionen existieren und sich andererseits das Verständnis von Daseinsvorsorge aufgrund technischer, gesellschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen stets dynamisch weiterentwickelt.

Gleichwohl besteht auch auf europäischer Ebene Konsens, dass die Gewährleistung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in bestimmten Qualitätsstandards (hinsichtlich Zugang, Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit) eine Aufgabe der öffentlichen Hand ist, um die wirtschaftliche, soziale und territoriale Entwicklung der Teilräume gemäß den Zielen der Europa-2020-Strategie zu sichern. Dabei wird aber nicht der Versuch unternommen, die Vielfalt in der Interpretation von Standards in den Mitgliedstaaten in Richtung einer Angleichung und damit Nivellierung zu überformen (Europäische Kommission 2016).

2.1 Verständnis und Zuständigkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Deutschland

In Deutschland ist das Thema der Daseinsvorsorge eng verknüpft mit dem Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz. In diesem Zusammenhang ist folgender Definitionsversuch von Daseinsvorsorge aktuell in der Fachdiskussion weit verbreitet: „Im Rahmen der Daseinsvorsorge übernehmen Staat und Kommunen eine Gewährleistungs- und/oder Erbringungsverantwortung für die flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen als lebenswichtig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (= sozial verträglich) Preisen und in zumutbaren Entfernungen. Dabei werden zu den Aufgabenfeldern der öffentlichen Daseinsvorsorge technische Dienstleistungen wie die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserentsorgung ebenso gerechnet, wie die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege oder Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz“ (BMVBS 2011: 6).

Verankert ist die Daseinsvorsorge als ein wesentlicher Bestandteil der räumlichen Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen auch im Raumordnungsgesetz (ROG) im § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG „Grundsätze der Raumordnung“: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten.“

Die Raumordnung thematisiert dementsprechend die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen ihrer Zentrale-Orte-Konzepte. Durch ein abgestuftes System Zentraler Orte soll die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen und öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gewährleistet werden.

Eine Transformation des Begriffs „angemessene Weise“ in Standards auf Bundesebene existiert nicht. Generell kann festgehalten werden, dass für die Erfüllung von Leistungen der Daseinsvorsorge überwiegend durch private Anbieter, wie z. B. das Postwesen, Standards größtenteils deutschlandweit gelten, während für die weitgehend im Verantwortungsbereich öffentlicher Leistungsträger liegenden Einrichtungen, wie z. B. Schulen oder ÖPNV überwiegend Standards auf Landesebene bestehen (BMVBS 2010). Entsprechend den unterschiedlichen Situationen in den Bundesländern hinsichtlich z. B. der Besiedlungsdichte, Betroffenheit vom demografischen Wandel, Ausstattungsstand der Infrastrukturen und nicht zuletzt finanziellen Rahmenbedingungen existieren wesentliche Unterschiede in der Setzung von Standards.

Hinsichtlich der Zuständigkeit für Daseinsvorsorgeleistungen ist letztendlich das Subsidiaritätsprinzip von zentraler Bedeutung. Die rechtliche Verankerung dieses Prinzips findet sich in Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes, in dem die kommunale Selbstverwaltung niedergelegt ist. Überwiegend werden die Leistungen der Daseinsvorsorge entsprechend auf der kommunalen Ebene durch Gemeinden oder Landkreise bereitgestellt. In der Mehrzahl der Gemeinden im ländlichen Raum richtet sich das kommunal erbrachte Angebot sozialer und technischer Infrastrukturen hauptsächlich an die lokale Bevölke-

rung. Anpassungsbedarfe, aufgrund sinkender Nachfrage oder einer Erhöhung der Nachfrage, werden in der Regel als örtliche Angelegenheit behandelt. Insbesondere wenn kritische Tragfähigkeitsschwellen unterschritten werden und Schließungen von Einrichtungen drohen, wird aus einem örtlichen Anpassungsproblem leicht ein interkommunales Verteilungsproblem. Interkommunale oder regionale Strategien und Kooperationen helfen in solchen Situationen, Problemlösungen zu finden.

Analog zum Grundgesetz enthalten die Verfassungen der Länder, so beispielsweise auch die saarländische Verfassung, einen Artikel, in dem die kommunale Selbstverwaltung garantiert wird: In Artikel 117 Abs. 2 der saarländischen Verfassung heißt es: „Zur Förderung des Wohls ihrer Einwohner erfüllen die Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, soweit diese nicht durch Gesetz anderen Stellen im öffentlichen Interesse zugewiesen sind.“ Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge werden hier nicht explizit aufgeführt. Auch in dem Kommunalselfbstverwaltungsgesetz (KSVG) des Saarlandes wird zwar unter §5 KSVG festgehalten, dass die Gemeinden die Aufgabe haben „das soziale, gesundheitliche, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern; (...), die sportliche Betätigung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu unterstützen (...).“ Hier wird zudem formuliert, dass „sie (...) mit benachbarten kommunalen Gebietskörperschaften anderer europäischer Regionen grenzüberschreitend zusammen (arbeiten) sollen.“ Was genau zum sozialen, gesundheitlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Wohl an Einrichtungen und Dienstleistungen notwendig ist, wird nicht näher ausgeführt. Durch §108 KSVG wird den Gemeinden die Möglichkeit der wirtschaftlichen Betätigung eingeräumt und es werden nicht wirtschaftliche Unternehmen definiert, die einen Einblick in Leistungsbausteine der Daseinsvorsorge bieten: „Als nicht wirtschaftliche Unternehmen im Sinne dieses Abschnitts gelten erstens Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Freizeitgestaltung, der Abfallbeseitigung, der Abwasserbeseitigung sowie Einrichtungen ähnlicher Art, zweitens Einrichtungen, die als Hilfsbetriebe ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs kommunaler Körperschaften dienen“ (§108 Abs. 2 KSVG).

In Deutschland unterscheiden sich die Zuständigkeiten für die Sicherung der Daseinsvorsorge aufgrund der föderalen Struktur leicht. Für die beiden Aufgabenbereiche Bildung und Gesundheitswesen gestalten sich die Zuständigkeiten, am Beispiel des Saarlandes, wie folgt:

Im Bereich der frühkindlichen Betreuung und Bildung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) gehören zu den Aufgaben der Landesregierung die inhaltliche Weiterentwicklung, die finanzielle Förderung der Tagesbetreuung von Kindern sowie die Ausbildung des erzieherischen Fachpersonals. Die Bedarfsplanung für diesen Bereich wird durch die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte und Gemeinden, die ein Jugendamt errichtet haben, erstellt, mit der Landesregierung abgestimmt und alle drei Jahre fortgeschrieben (§7 Abs. 1 der Verordnung zur Ausführung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes (AusführungsVO SKBBG) in Verbindung mit §8 desselben sowie §1 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) Saarland). Träger der Einrichtungen können Landkreise, kommunale Gebietskörperschaften oder freie Träger sein.

Etwas differenzierter verhält es sich im Aufgabenbereich Schulwesen. Auch hier ist die Landesregierung zuständig für die inhaltliche, qualitätssichernde, organisatorische und strukturelle Gestaltung der saarländischen Schulen sowie für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer, wobei die Lehrerfort- und Lehrerweiterbildung

über das dem Ministerium nachgeordnete Landesinstitut für Pädagogik und Medien (LPM) geplant und organisiert wird.

Nach §37 des saarländischen Schulordnungsgesetzes (SchoG) wirken das Land und die Schulträger bei der Errichtung, Änderung, Auflösung und Unterhaltung der öffentlichen Schulen zusammen. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung stimmen die kommunalen Schulträger auf der Ebene der Gemeindeverbände die planerischen Grundlagen für die Entwicklung eines ausgewogenen Bildungsangebotes ab und stellen für ihr Gebiet Schulentwicklungspläne auf. Schulträger der Grundschulen sind die Gemeinden, der sonstigen allgemeinbildenden Schulen in den Sekundarstufen I und II, der beruflichen Schulen sowie der Förderschulen in der Regel die Gemeindeverbände. Dabei können Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Schulentwicklungsplanung Schulverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen. Nach §40 des Schulordnungsgesetzes des Saarlandes entscheidet über die Errichtung, Änderung und Auflösung einer öffentlichen Schule die Schulaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit dem Schulträger im Rahmen der Schulentwicklungsplanung.

Die Personalkosten für Lehrkräfte und Lehrhilfskräfte der öffentlichen Schulen, deren Träger das Land, eine Gemeinde, ein Gemeindeverband oder ein Schulverband ist, trägt das Land.

Im Gesundheitswesen nehmen i. d. R. die Landkreise den Sicherstellungsauftrag für die stationäre medizinische Versorgung wahr, sind häufig selbst Träger von Krankenhäusern und des Rettungsdienstes. Die ambulante medizinische Versorgung wird durch die zuständigen Kassenärztlichen Vereinigungen geplant und gesichert. Bei der Planung sind die Landkreise zu beteiligen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Problembewusstsein für die künftige Sicherung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge v. a. in ländlich strukturierten Regionen in Deutschland sehr ausgeprägt ist. Dies zeigt sich einerseits an vielfältigen Aktivitäten und Veröffentlichungen des zuständigen Bundesministeriums.¹ Andererseits sind in zahlreichen Kommunen und Landkreisen in den letzten Jahren Strategien und Konzepte zum Umgang mit dem demografischen Wandel und zur Sicherung der Daseinsvorsorge entstanden und teilweise Demografie-Beauftragte eingestellt worden. Gleichzeitig ist die Diskussion über und das Verständnis von Standards, die zur Sicherung der Daseinsvorsorge als Maßstäbe herangezogen werden, länderspezifisch sehr unterschiedlich ausgestaltet und weitgehend abhängig von politischen Entscheidungen. Zudem sind die Zuständigkeiten für die Sicherung der Daseinsvorsorge auf unterschiedliche administrative Ebenen und z. T. Dritte verteilt, wie am Beispiel der beiden Bereiche Bildungs- und Gesundheitswesen exemplarisch aufgezeigt werden konnte.

2.2 Verständnis und Zuständigkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Frankreich

Im Französischen existiert kein vergleichbares Pendant zum deutschen Begriff der Daseinsvorsorge. In der Literatur lassen sich lediglich annähernd vergleichbare Begriffe, wie „service d'intérêt général“ oder „service public“, finden (BMVBS 2013: 21 f.). Letztgenannter Terminus wird seit Ende des 18. Jahrhunderts verwendet, hat jedoch im Laufe der

¹ Hier sollen nur die Publikation BMVBS (Hrsg.) (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis, Berlin, sowie das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ mit seinen zahlreichen Publikationen (vgl. auch <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/>) stellvertretend genannt werden.

Jahrhunderte einen Bedeutungswandel erfahren. Der aktuell häufig gebrauchte Begriff der *services publics*, welcher auch in der Präambel der französischen Verfassung verankert ist, stützt sich auf die Definition der Bordeaux-Schule, insbesondere von Léon Duguit aus dem Jahr 1923. „Eine unter staatlicher Kontrolle wahrgenommene Aufgabe, die unter zumindest teilweiser Anwendung von öffentlichem Recht bestimmten Gemeinwohlverpflichtungen unterliegt und die nicht ohne Mitwirkung des Staates erfüllt werden kann“ (Aubin 2013: 51). Dieser Definitionsansatz unterstreicht die Bedeutung des französischen Staatsapparats bei der Bereitstellung von Angeboten der *services publics*. Zudem ist es – analog zum deutschen Kontext – unabdingbar, dass ein öffentliches Interesse an einer Leistungserbringung besteht (Uplegger 2005).

Im engeren Sinn können fünf Kernbereiche der Daseinsvorsorge in Frankreich identifiziert werden: Kommunikation und Verkehr, Energieverteilung, wirtschaftliche Betätigung, Umweltschutz und Hygiene. Zu den beiden letztgenannten zählen u. a. die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, die Müllabfuhr oder das Bestattungswesen (Püttner 2000: 51 f.). Durch die Abgrenzung wird deutlich, dass soziale und insbesondere kulturelle Aspekte der Daseinsvorsorge in Frankreich eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen, da das „wirtschaftliche Element“ (Püttner 2000: 51 f.) im Vordergrund steht.

Die Ausgestaltung der im Rahmen der *services publics* erbrachten Leistungen orientiert sich an drei Prinzipien (Deutsch-französisches Forum 2003):

- Prinzip der Kontinuität (*continuité*): Der französische Staat gewährleistet die Funktionsweise der *services publics*.
- Prinzip der Veränderlichkeit (*mutabilité*): Anpassungsfähigkeit der Leistung an veränderte Gegebenheiten; es besteht kein Anspruch auf Leistungserbringung.
- Prinzip der Gleichheit (*égalité*): Gleichberechtigung aller Nutzer beim Zugang zur Leistung.

Obwohl Frankreich von Alterungsprozessen im Rahmen des demografischen Wandels weniger als Deutschland betroffen ist, verfolgt der zentralistisch organisierte französische Staat eine Strategie der territorialen Kohäsion (*cohésion territoriale*), welche eine ausgewogene Entwicklung der Gebietsstruktur sicherstellen soll. Der Fokus hierbei liegt auf der Reaktivierung von regionalen Wirtschaftsaktivitäten, der Stimulation von Unternehmens- wie Einwohnerzuzügen und der Schaffung einer verbesserten Lebens- und Umweltqualität, insbesondere in den ländlichen Räumen.

Auf nationaler Ebene werden die Aktivitäten und Strategien von der Interministeriellen Delegation für Raumplanung und Regionale Attraktivität (*Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR)*) formuliert, abgestimmt und gelenkt. Diese werden von der DREAL (*Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement*) in den 32 französischen Regionen konkretisiert und implementiert. Die regionalen Kompetenzfelder umfassen bspw. die Finanzierung der Daseinsvorsorgeaktivitäten in ländlichen Regionen, die Bereitstellung von geeigneter Infrastruktur oder die Organisation des regionalen (öffentlichen) Verkehrssystems (BMVBS 2013: 53 f.). Die 101 Départements verfügen über eigene Kompetenzen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Auf dieser Verwaltungsebene werden u. a. die medizinische und soziale Versorgung der Bevölkerung, die Abfallentsorgung, die Verteilung von Sozialhilfeleistungen oder der nichtstädtische Schülerverkehr organisiert. Durch die Zusammenlegung von Regionen im Zuge der französischen Gebietsreform, die seit 2016 in Kraft ist, verringert sich die Anzahl der Regionen und vergrößert somit ihr Territorium (s. Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band). Dies wird auch Auswirkungen auf die Be-

reitstellung der Daseinsvorsorge haben. Der *Conseil Municipal* regelt auf kommunaler Ebene das örtliche Mobilitätsangebot, die Flächennutzung oder die Wärme- und Wasserversorgung.

Exemplarisch lässt sich am Beispiel des Bildungssektors der am Subsidiaritätsprinzip orientierte Aufbau der Daseinsvorsorge in Frankreich zusammenfassend skizzieren: Während die Regionen für die *Lycées* (Gymnasien) zuständig sind, werden die *Collèges* (Sekundarschulen) von den *Départements* verwaltet. Die *Ecoles* (Grundschulen) fallen in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen.

Weitere Zusammenschlüsse zur Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorgesicherung stellen die *Communauté Commune* (Art interkommunale Kooperation) und die *Pays* (informelle Zusammenschlüsse mehrerer Kommunen) dar. Erstgenannte führen gemeinsam, zeitlich limitierte Raumplanungsprojekte durch. Die *Pays* dienen häufig als Projektgebiete, wobei sich die Zusammenschlüsse nicht an administrativen, sondern funktionalen Grenzen orientieren. Im Regelfall schließen sich mehrere *Communautés Communes* zusammen, um die Finanzierung von regionalen Projekten sicherzustellen.

Auch in Frankreich stößt die staatliche Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen, insbesondere in den dünn besiedelten Gebieten, an ihre technischen wie finanziellen Leistungsgrenzen. Daher werden sowohl von staatlicher wie auch von privater Seite neue Organisationsformen geschaffen. Neben *Public-Private-Partnership*-Initiativen stellen bspw. die Ressourcenzentren für Gebietsentwicklung (*Centres de Ressources du Développement Territorial (ETD)*) eine neu gegründete interregionale Kooperations- und Austauschplattform dar, um den aktuellen Herausforderungen im ländlichen Raum zu begegnen. Als Schnittstelle zwischen lokalen und überregionalen (politischen) Akteuren besteht ihre Kernaufgabe darin, konkrete Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von adaptierten Entwicklungsprojekten zu erarbeiten (APIE 2012). Des Weiteren zielen die ebenfalls neu eingerichteten *Pôles d'excellence rurales* (eine Art ländliche Entwicklungsgesellschaften) darauf ab, das Angebot an Daseinsvorsorgeleistungen anzupassen und dadurch einen Einwohnerzuwachs zu generieren. Hierbei wird insbesondere auf die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in peripheren Gebieten gesetzt, die vom französischen Staat im Rahmen von Förderprogrammen subventioniert werden. Hinzu kommt, dass sich verstärkt private Initiativen herausbilden, welche alternative Angebote für die Bewohner schaffen, um auf die aus der Strukturschwäche resultierende Entvölkerung und den damit verbundenen Rückzug der *services publics* zu reagieren (BMVBS 2013: 30 f.).

2.3 Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung - Herausforderungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion

Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge ergeben sich generell aufgrund des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Zurückgehende Bevölkerungszahlen gefährden die ökonomische Tragfähigkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge, die Alterung bedingt neue Nachfragestrukturen und damit eine Anpassungsnotwendigkeit der Einrichtungen. Dabei gilt die Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Zentralen Orten als ein Prinzip, das sowohl Tragfähigkeiten der Einrichtungen als auch eine angemessene Erreichbarkeit mit dem motorisierten Individualverkehr sowie dem ÖPNV sicherstellen soll. Daher werden im Folgenden die demografische Entwicklung sowie die Ober- und Mittelzentren im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion dargestellt.

Die Großregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonien verzeichnete von 2000 bis 2013 insgesamt einen Bevölkerungszuwachs von 2,2% auf insgesamt etwa 11,4 Mio. Menschen (vgl. Abb.2). Allerdings stellt sich die Situation in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich dar. Bevölkerungsgewinne können vor allem Wallonien mit einem Wachstum in diesem Zeitraum von 6,7% auf knapp 3,5 Mio. Einwohner und Luxemburg mit einem Wachstum von 23,3% auf 537.039 Einwohner vorweisen. Die Bevölkerung in der Region Lothringen in Frankreich bleibt überwiegend stabil bei rund 2,35 Mio. Menschen. Im unmittelbaren deutsch-französischen Grenzraum verzeichnen die *Arrondissements* auf französischer Seite ein leichtes Wachstum von 1,4%. Der deutsche Teil der Großregion ist am bevölkerungsreichsten mit knapp 1 Mio. Einwohnern im Saarland und knapp 4 Mio. Einwohnern in Rheinland-Pfalz und ist besonders von Bevölkerungsverlusten betroffen. Nur wenige Landkreise können einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Im unmittelbaren deutsch-französischen Grenzraum der Großregion sind alle deutschen Landkreise von einem Bevölkerungsverlust betroffen (Geoportal der Großregion 2017). Den größten Verlust von bis zu -8,6% hat der Saarpfalz-Kreis (DESTATIS 2015).

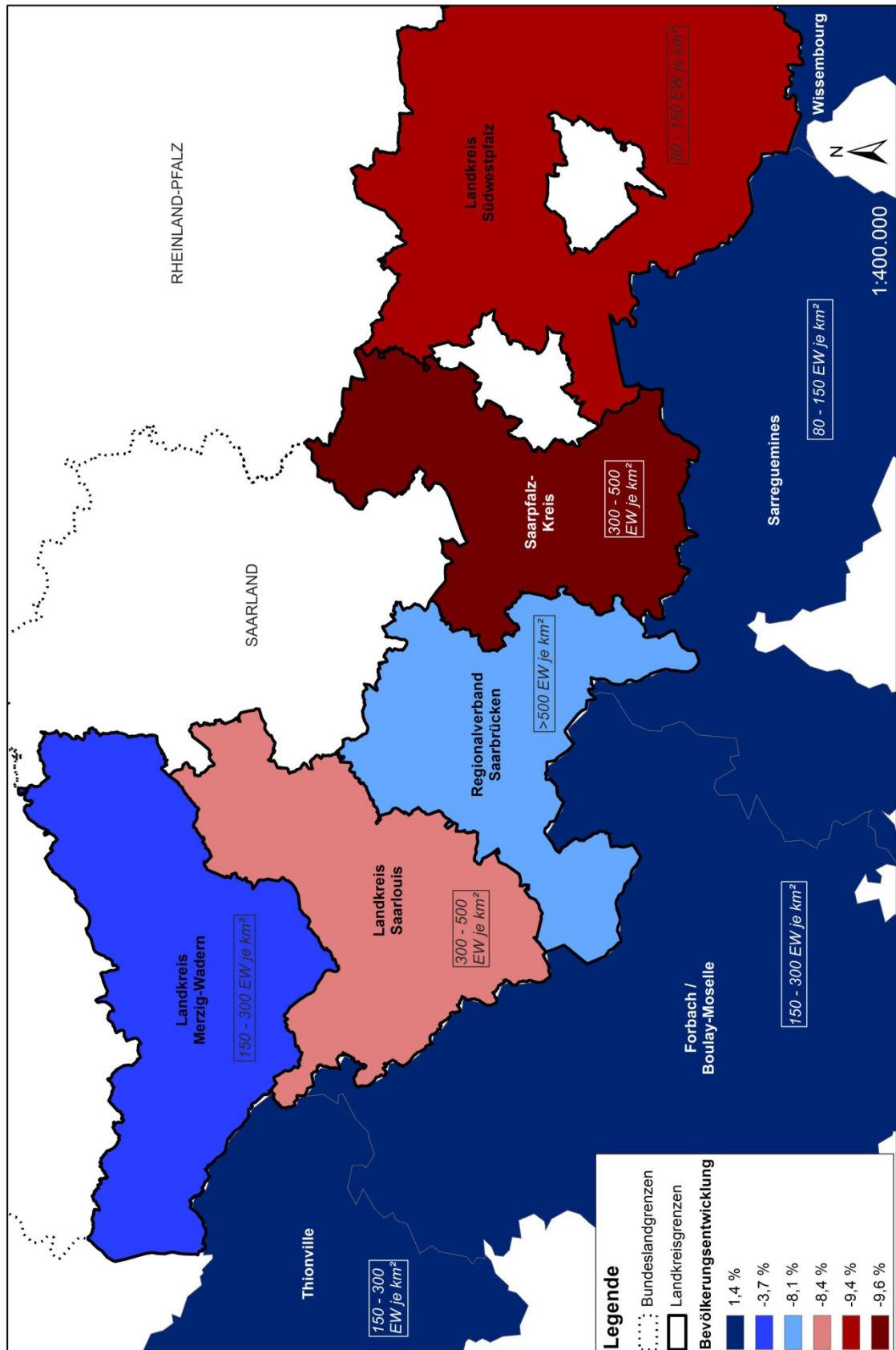
Alle – außer die deutschen – Regionen haben eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung. Dabei weist Lothringen mit 39.447 Personen von 2006 bis 2012 den höchsten Wert auf. Auch die Wanderungsbewegungen spielen in der Großregion eine Rolle. Rheinland-Pfalz konnte von 2006 bis 2013 Wanderungsgewinne (+37.652) vorweisen, trotz eines insgesamt gesehenen Bevölkerungsverlustes. Das Saarland verlor in diesem Zeitraum Bevölkerung durch Wanderungen (-1.491), ebenso verlor Lothringen zwischen 2006 bis 2012 Bevölkerung durch Wanderungen (-24.539) (Statistische Ämter der Großregion 2014: 10 f.).

Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in der Großregion betrug zum 1.1.2013 174,9 Einwohner je km², variiert aber regional sehr stark. An der deutsch-französischen Grenze der Großregion gestaltet sich die Situation ebenfalls differenziert. So steht insgesamt einer relativ niedrigen Bevölkerungsdichte auf französischer Seite (in Sarreguemines von 80 bis 150 Einwohner je km², Forbach-Boulay-Moselle und Thionville von 150 bis 300 Einwohner je km²) eine höhere Bevölkerungsdichte auf deutscher Seite gegenüber, vor allem in Saarbrücken mit 500 und mehr Einwohnern je km², im Landkreis Saarlouis und im Saar-Pfalz Kreis (300–500 Einwohner je km²) (IBA/OIE 2014: 8).

Die Bevölkerungsprognose zeigt, dass es zukünftig in Frankreich ebenfalls zu Bevölkerungsverlusten kommen wird. Jedoch unterscheiden sich auch bei der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung die deutschen und französischen Grenzräume in der Großregion (vgl. Abb. 3): Während die französischen Gebietskörperschaften nur 2,5% ihrer Bevölkerung bis 2030 verlieren, liegen die Bevölkerungsverluste auf deutscher Seite deutlich darüber, im Landkreis Südwestpfalz sogar bei -9,7%.

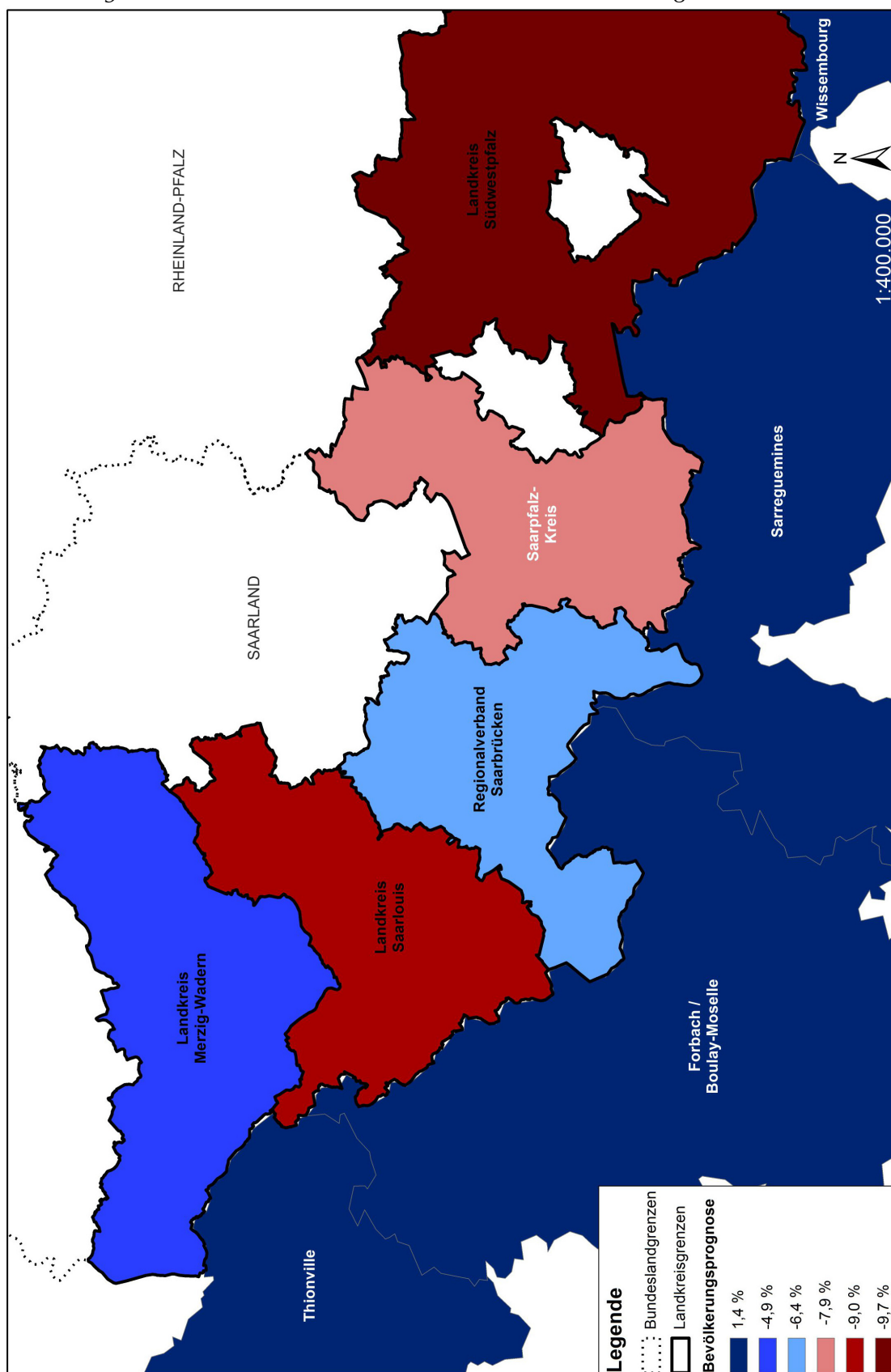
Weitaus signifikanter als die generelle Bevölkerungsentwicklung sind die Verschiebungen in der Altersstruktur. Die steigende Lebenserwartung und der Geburtenrückgang führen in der Großregion zu einer gravierenden Veränderung der Bevölkerungsstruktur in Richtung einer alternden Gesellschaft (vgl. Abb. 4).

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsdichte in den deutsch-französischen Grenzregionen der Großregion 2000–2013



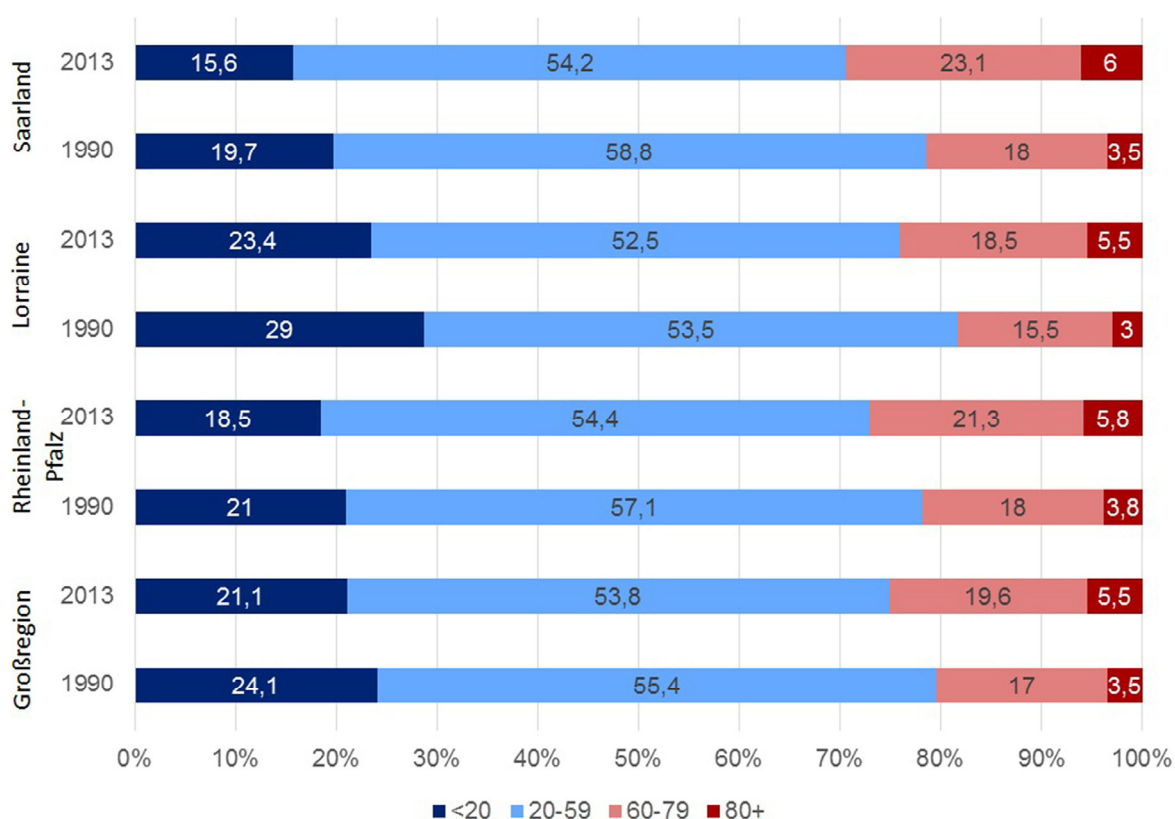
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von DESTATIS 2015 und Eurostat 2017

Abb. 3: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2012–2030 der Landkreise und *Régions* im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Bertelsmann Stiftung 2017 und Eurostat 2015

Abb. 4: Bevölkerung nach Altersgruppen 1990 und 2013



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von IBA/OIE 2014

Zukünftig wird in der Großregion eine weitere Zunahme der 60- bis 79-Jährigen und über 80-Jährigen prognostiziert (25% der 60- bis 79-Jährigen und 7% der über 80-Jährigen im Jahr 2030) bei einer weiteren Abnahme der unter 20-Jährigen (20% im Jahr 2030) (IBA/OIE 2014: 26).

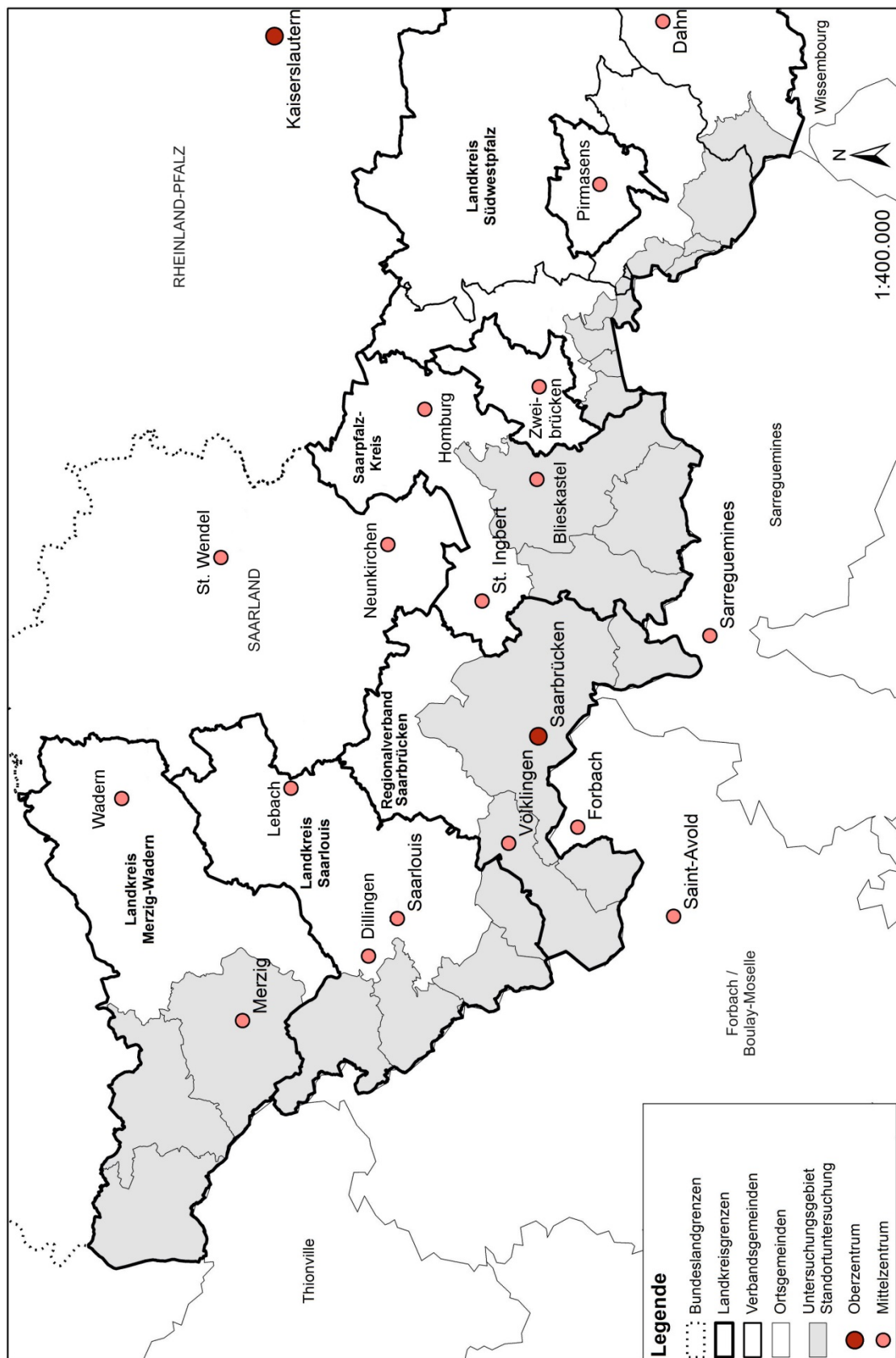
Wie in Abbildung 5 zu erkennen, ist bei Betrachtung der Zentralen Orte im Untersuchungsraum festzustellen, dass Deutschland ein engmaschigeres Netz an Mittelzentren entlang der Grenze vorweisen kann und mit der Landeshauptstadt Saarbrücken ein Oberzentrum nah an der Grenze hat. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Bevölkerungsdichte im französischen Grenzraum geringer als im deutschen Grenzraum ist und Frankreich insgesamt über weniger Zentren verfügt. Im saarländischen Landesentwicklungsplan von 2006 wird im Teilabschnitt Siedlung dargelegt, dass in Mittelzentren unter anderem ein schulisches Bildungsangebot, das bis zur Hochschulreife führt, Fachärzte und ein Krankenhaus zum Ausstattungskatalog gehören sollten (Ministerium für Umwelt, Saarland 2007). Das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) Rheinland-Pfalz von 2008 weist Mittelzentren und Mittelbereiche aus. Als Ziel ist festgeschrieben, dass Mittelzentren für ihren Mittelbereich „eine vollständige Versorgung der mittelzentralen Funktion leisten“ (ISM RLP 2008: 86) und „insbesondere im ländlichen Raum in dieser Funktion zu stärken und zu sichern“ (ISM RLP 2008: 86) sind. In Mittelzentren zählen laut LEP IV Krankenhäuser der Grundversorgung zur notwendigen Ausstattung, in Mittelbereichen sind diese anzustreben. Ein Fachärztehaus ist im Mittelzentrum anzustreben. Gymnasien/Integrierte Gesamtschulen mit Abschluss Hochschulreife sind im Mittelbereich vorzuhalten, im Mittelzentrum stellen sie eine anzustrebende verbindliche Ausstattung dar.

Berufsbildende Schulen gehören sowohl im Mittelbereich als auch im Mittelzentrum zur notwendigen Ausstattung (ISM RLP 2008: 89).

Zusammenfassend stellt sich die Situation an der deutsch-französischen Grenze in der Großregion folgendermaßen dar:

- Es können grundsätzlich zwei unterschiedliche Kategorien unterteilt werden: Regionen, die einen Bevölkerungsrückgang zu erwarten haben und verstärkt von einem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung betroffen sind (Saarland und Rheinland-Pfalz), sowie Regionen, die ein Bevölkerungswachstum bei gleichzeitigem Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu verzeichnen haben (Lothringen).
- Während sich die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2000 und 2013 auf französischer Seite relativ stabil, mit einem leichten Wachstum von 1,4% darstellt, ist auf deutscher Seite in diesem Zeitraum eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl von bis zu -9,6% zu beobachten gewesen, trotz Wanderungsgewinnen auf rheinland-pfälzischer Seite. Zukünftig wird bis zum Jahr 2030 auch in den französischen Grenzgebieten ein Bevölkerungsverlust von -2,5% prognostiziert, ebenso wie in den deutschen Grenzgebieten bis zu -9,7%.
- Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung wird vor allem in den Gebieten mit ohnehin niedrigen Bevölkerungsdichten Probleme hinsichtlich der Tragfähigkeit von Daseinsvorsorgeeinrichtungen mit sich bringen (Landkreis Merzig-Wadern, Landkreis Südwestpfalz sowie die französischen Arrondissements, insbesondere Arrondissement Saareguemines).
- Die Alterung der Bevölkerung wird sowohl auf französischer als auch auf deutscher Seite Anpassungen der Daseinsvorsorge-Einrichtungen notwendig machen.
- Das Netz an Ober- und Mittelzentren als Schwerpunkte der Versorgung der Bevölkerung und Standorte von Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist in unmittelbarer Grenznähe auf deutscher Seite wesentlich dichter ausgewiesen als auf französischer Seite.
- Die aufgezeigten Entwicklungen bergen Herausforderungen für verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge, wie z. B. für Mobilität, Bildung, medizinische Grundversorgung und Altenpflege, Nahversorgung und Einzelhandel.
- Die demografischen Entwicklungen und Prognosen bergen insbesondere Gefahren für die Versorgung mit Bildungseinrichtungen im Grenzraum, aufgrund von sinkenden Schülerzahlen; eine besondere Herausforderung wird es sein, alle Schularten in zumutbaren Entfernungen aufrecht zu erhalten.
- Die demografischen Entwicklungen und Prognosen werden Auswirkungen für die Planung der medizinischen Versorgung sowie auf die medizinische Versorgung der Einwohner haben.

Abb. 5: Ober- und Mittelzentren im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Geoportal Großregion 2012

2.4 Situation der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum und daraus resultierende spezifische Herausforderungen

Für die Betrachtung der Situation auf deutscher Seite im Grenzraum werden im Folgenden ausgewählte Einrichtungen der Daseinsvorsorgebereiche Bildung und Gesundheit hinsichtlich ihrer Anzahl und ihrer Standorte dargestellt und es wird untersucht, ob sich bereits heute bzw. in Zukunft Versorgungslücken zeigen. Untersucht wurden die Standorte von:

- Kindergärten und Kindertagesstätten
- Grundschulen sowie Schulen mit Sekundarstufe I und II
- Allgemeinmediziner
- Krankenhäusern der Grundversorgung

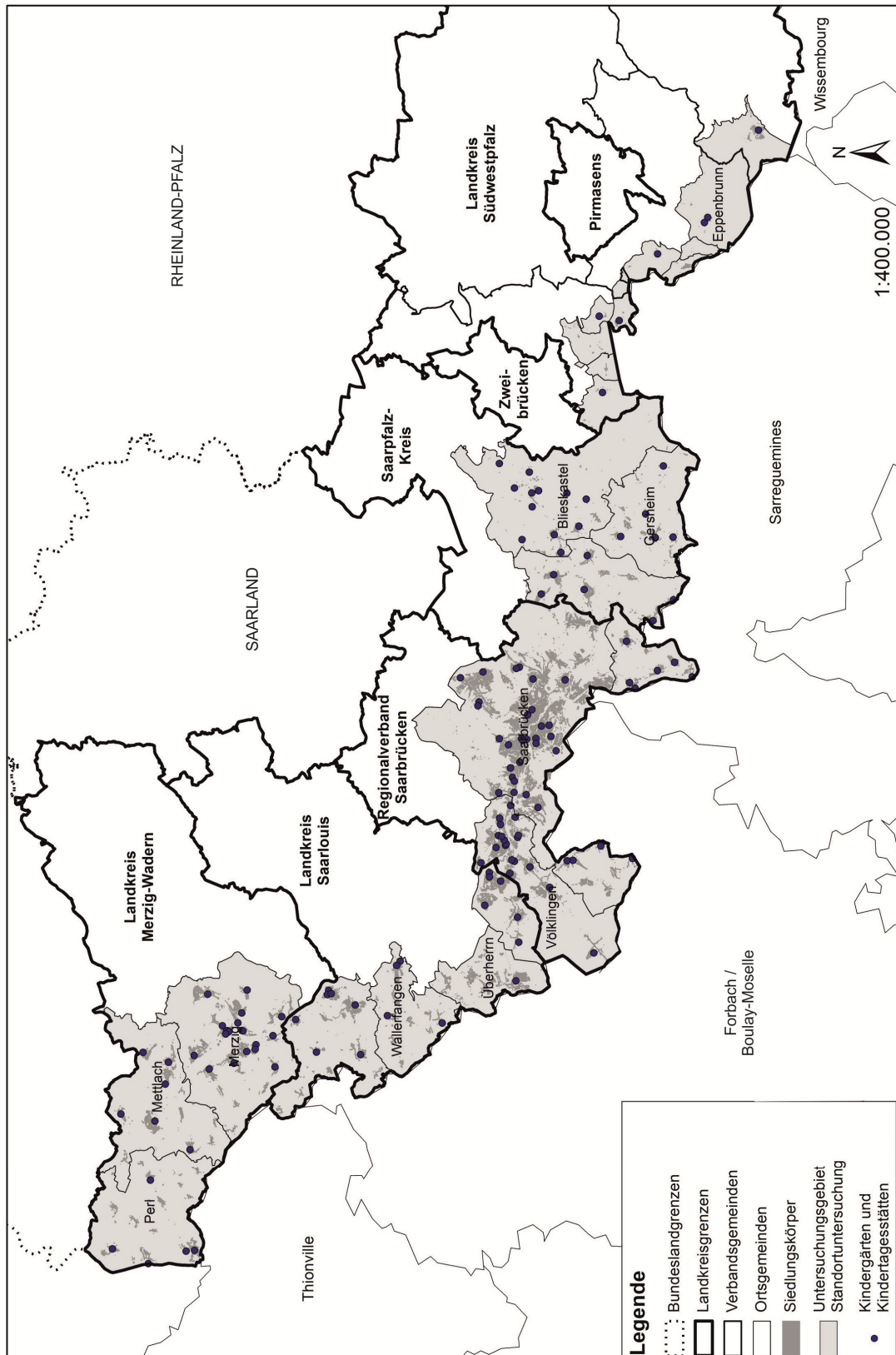
Die Auswahl wurde v. a. aufgrund der Einschätzung getroffen, dass diese Einrichtungen wohnortnah und flächendeckend zur Verfügung stehen sollten, um die Gebietskörperschaften als attraktive Wohn- und Arbeitsorte zu erhalten. Dagegen werden z. B. zu Hochschuleinrichtungen und Krankenhäusern mit Maximalversorgung auch längere Wege in Kauf genommen.

Nach § 24 SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz haben Kinder in Deutschland, wenn sie das erste Lebensjahr vollendet haben, bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege (Abs. 2 § 24 SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz) und im Alter von drei bis sechs Jahren einen gesetzlichen Anspruch auf einen halbtägigen Platz im Kindergarten bis zum Zeitpunkt der Einschulung (Abs. 3 § 24 SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz). Aufgrund dieses gesetzlichen Anspruchs sind die Kommunen in der Pflicht, entsprechende Einrichtungen vorzuhalten. Darüber hinaus sind Einrichtungen der frühkindlichen Bildung ein wichtiger Standortfaktor bei der Wohnstandortwahl von Familien bzw. Paaren mit Kindern oder Alleinerziehenden. Die Quote der unter 3-Jährigen, die in Tageseinrichtungen betreut werden, steigt kontinuierlich an (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014: 55 ff.). Wissenschaftliche Studien haben erwiesen, dass sich ein Kindertagesstätten- und Kindergarten-Besuch positiv v. a. auf die sprachliche Entwicklung der Kinder auswirkt.

Abbildung 6 zeigt, dass sich die Ausstattung der deutschen Gebietskörperschaften im Grenzraum mit Kinderbetreuungseinrichtungen derzeit insgesamt noch recht gut darstellt, wenn auch vereinzelte Ortschaften keine Einrichtung aufweisen.

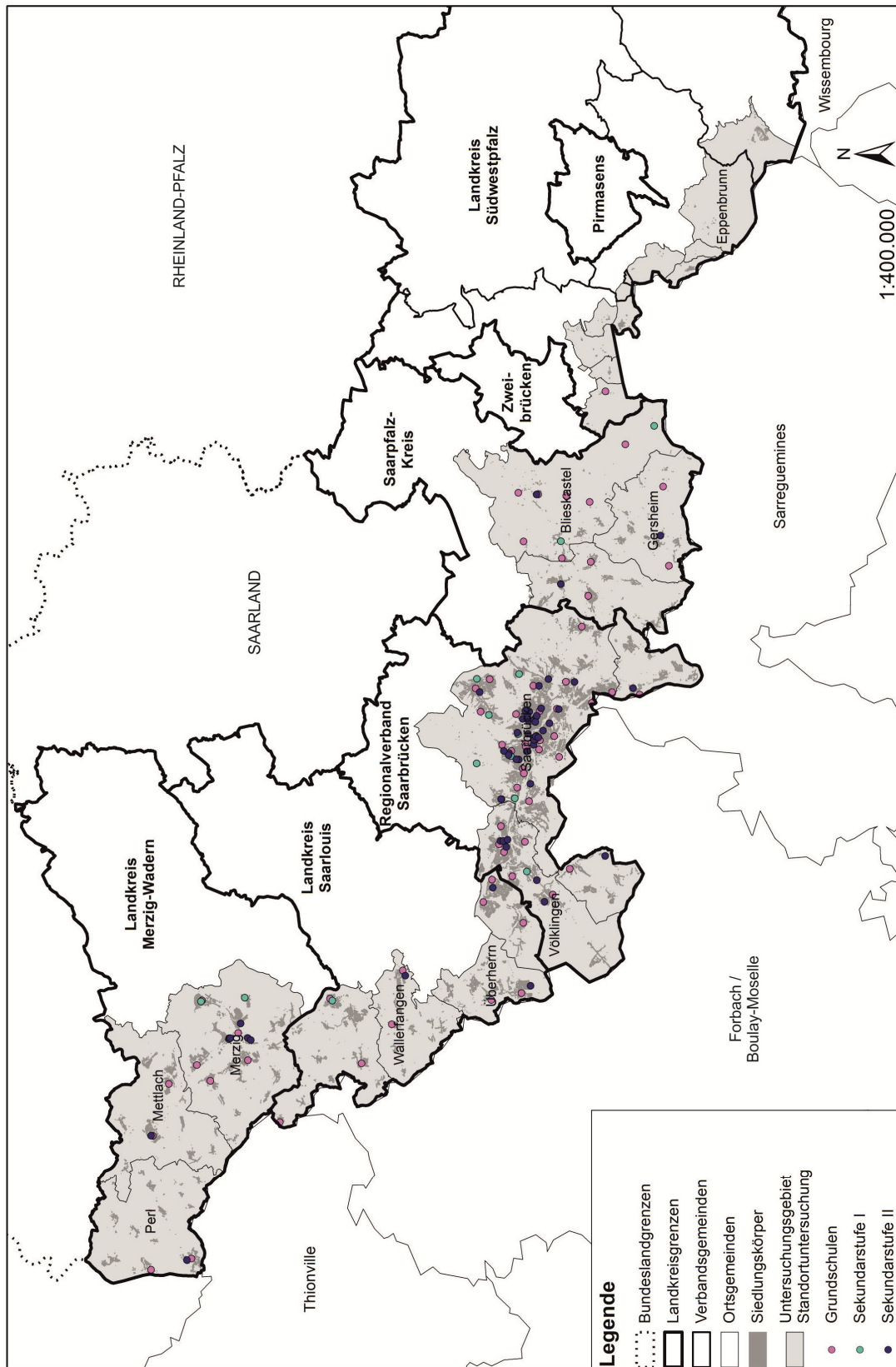
Die durchgängige teilweise stark rückläufig prognostizierte Bevölkerungsentwicklung lässt allerdings befürchten, dass die Sicherung eines wohnortnahen Angebotes künftig für die Kommunen eine Herausforderung darstellen wird.

Abb. 6: Standorte der Kindergärten und Kindertagesstätten in den deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetauftritte der untersuchten deutschen Gebietskörperschaften

Abb. 7: Standorte der Grundschulen und Schulen mit Sekundarstufe I und II in den deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetauftritte der untersuchten deutschen Gebietskörperschaften

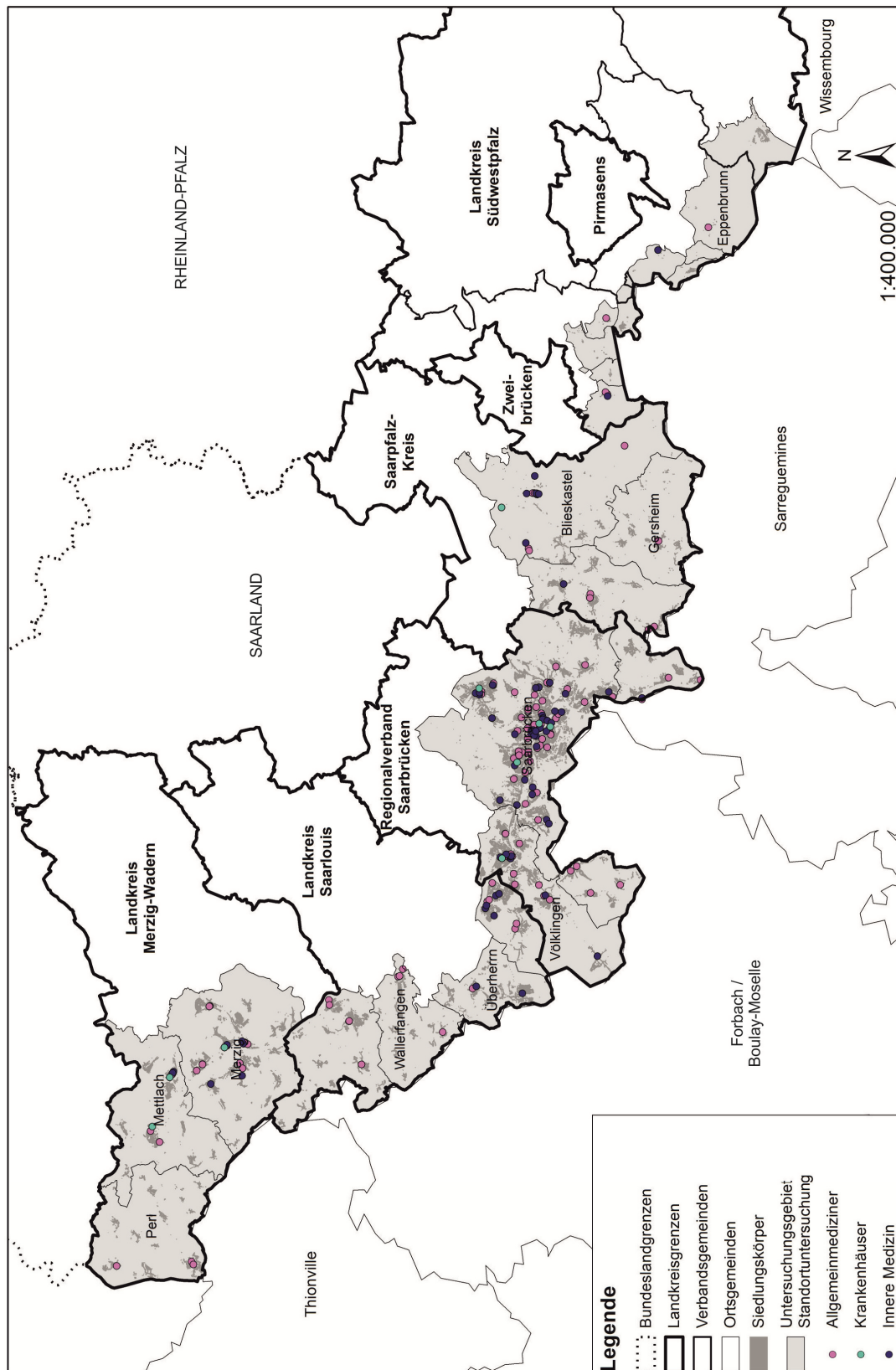
Etwas brisanter verhält es sich mit der Sicherung der wohnortnahen Versorgung mit Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I und II. Hier zeigt Abbildung 7 deutlich, dass schon heute in einigen Gebietskörperschaften entlang der Grenze erhebliche Wege zu schulischen Bildungseinrichtungen auf sich genommen werden müssen, sowohl hinsichtlich des Besuchs einer Grundschule als auch verstärkt hinsichtlich der weiterführenden Schulen. Insbesondere die unmittelbaren Grenzgebiete in Perl, Mettlach, Merzig, Wallerfangen, Völklingen, Großrusseln, Kleinblittersdorf, Mangelsbachtal sowie in allen Kommunen des Landkreises Südwestpfalz weisen dieses Charakteristikum auf. In Zukunft ist vor dem Hintergrund der sinkenden Bevölkerungszahlen und insbesondere der sinkenden Anteile an Kindern und Jugendlichen in diesem Handlungsfeld damit zu rechnen, dass neue Angebotsformen in interkommunalen Kooperationen sowohl hinsichtlich des schulischen Angebotes als auch hinsichtlich der Erreichbarkeit der Einrichtungen getestet und umgesetzt werden.

Ebenso ein wesentlicher Indikator für die Wohnstandortwahl von Haushalten aller Lebensphasen ist die hausärztliche Versorgung (durch Allgemeinmediziner oder Internisten) sowie die Erreichbarkeit von Krankenhäusern der Grundversorgung. Abbildung 8 zeigt, dass sich das Angebot an Hausarztpraxen und Krankenhäusern im Grenzraum durchaus unterschiedlich darstellt. Wieder mit Ausnahme des Stadtverbands Saarbrücken ist die Dichte an Praxen und Krankenhäusern teilträumlich sehr dünn, v. a. im östlichen Untersuchungsgebiet. „Die Sicherstellung der flächendeckenden und wohnortnahen ambulanten Versorgung durch Hausärzte ist ein Hauptziel der Politik und der Vertragspartner im Gesundheitswesen sowie die ausdrückliche Erwartung der Bevölkerung“ (KV RLP 2015: 42). Für die Einschätzung der Situation und künftiger Herausforderungen für die Sicherung der hausärztlichen Versorgung sind wichtige Faktoren die Erreichbarkeit der Praxen sowie neben der Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen auf Einwohnerseite auch die Altersstruktur der praktizierenden Ärzte.

Für die Erreichbarkeit der Praxen gibt es keine festgelegten Zielwerte. Im aktuellen Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz ist zwar niedergelegt, dass Mittelzentren, zu deren Ausstattungskatalog auch Krankenhäuser der Grundversorgung zählen, in 30 bis 45 Minuten erreichbar sein sollen, hinsichtlich der Erreichbarkeit von Hausarztpraxen (grundzentrale Einrichtung) wird aber keine zeitliche oder Entfernungsvorgabe gemacht (ISM RLP 2008: 89). Die Kassenärztliche Vereinigung beurteilt die Erreichbarkeit von hausärztlichen Praxen nur im Verhältnis. So liegt die PKW-Fahrdistanz im rheinland-pfälzischen Landesdurchschnitt bei 1,5 km und im Landkreis Südwestpfalz – beispielsweise für den Grenzraum – bei 1,8 km, wobei auch rund 29% der Einwohner des Kreises zwischen 2,5 und 10 km Fahrdistanz zur nächsten Hausarztpraxis haben (KV RLP 2015: 42). Die Bevölkerungsprognose für die deutschen Gebietskörperschaften im Grenzraum weist durchgängig sinkende Bevölkerungszahlen und einen steigenden Anteil der Altersgruppe der 65-Jährigen und Älteren auf. Vor dem Hintergrund, dass diese Altersgruppe aber zu 93,4% bis 96,6% hausärztliche Dienstleistungen pro Quartal nachfragt, im Vergleich zu 54,1% Inanspruchnahme durch 18- bis 44-Jährige, lässt sich nicht linear zur sinkenden Bevölkerungszahl auch eine sinkende Nachfrage nach hausärztlichen Dienstleistungen annehmen (KV RLP 2015: 46).

Im Bereich des Kreises Südwestpfalz ist die Altersstruktur der Hausärzte durch einen hohen Anteil an praktizierenden Ärzten im Alter von über 59 Jahren gekennzeichnet, wobei das mittlere Ausscheidealter aktuell bei 62 Jahren liegt. Prozentual ergibt sich für den Landkreis Südwestpfalz ein Nachbesetzungsbedarf an Hausärzten bis 2020 von 53% (KV RLP 2015: 40).

Abb. 8: Standorte der Allgemeinmediziner, Krankenhäuser und Internisten in den deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetauftritte der untersuchten deutschen Gebietskörperschaften

In diesem Kontext wäre es sehr interessant, die Untersuchungen zugunsten einer höheren Detailschärfe fortzusetzen. Neben Erreichbarkeitsmodellen unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen zur Verdeutlichung der Verschiebungen sowie einer Simulation der abgedeckten Siedlungsbereiche und Bevölkerungszahlen in den Einzugsbereichen der Einrichtungen wäre es aufschlussreich zu analysieren, wie sich die Situation in den französischen Gebietskörperschaften entlang der Grenze darstellt.

3 Bestehende Strategien und (grenzüberschreitende) Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion

Zur Einschätzung der bestehenden und zukünftigen Situation zur Sicherung der Daseinsvorsorge der deutschen Gebietskörperschaften sowie zur Erhebung bestehender und zukünftig geplanter Strategien, Konzepte und Projekte der deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze der Großregion wurde im Zeitraum von Juli bis August 2015 eine schriftliche Befragung durchgeführt. Befragt wurden die in Abbildung 1 gekennzeichneten Gebietskörperschaften entlang der deutsch-französischen Grenze der Großregion. Insgesamt wurden 32 deutsche Gebietskörperschaften auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Landkreise, Verbandsgemeinden, Ortsgemeinden) entlang der Grenze befragt. Die Rücklaufquote beträgt 43,75 %. Insgesamt beantworteten drei von vier befragten Landkreisen, ein befragter Regionalverband, zwei von drei befragten Verbandsgemeinden, sieben von 24 befragten Ortsgemeinden/Städten den Fragebogen, ein Fragebogen kam ohne Angabe zur gebietskörperschaftlichen Einordnung zurück. Der höchste Rücklauf konnte somit auf der Ebene der Landkreise und des Regionalverbandes erreicht werden. Die Befragung ist nicht repräsentativ.

Die Einschätzungen der schriftlichen Befragung werden dahingehend geprüft, ob sie sich in den in Kapitel 2.4 gewonnenen Eindrücken widerspiegeln.

Weiterhin wird anhand einer Auswertung der geförderten Projekte im INTERREG VI A-Programm der Großregion (2007–2013) analysiert, ob es in dem Zeitraum in den beiden Daseinsvorsorgebereichen Bildung und Gesundheit bereits Kooperationsprojekte mit deutscher und französischer Beteiligung gegeben hat und welchem konkreten Themenschwerpunkt sich diese gewidmet haben.

3.1 Einschätzungen der befragten deutschen Gebietskörperschaften zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Über drei Viertel der Gebietskörperschaften haben bereits Probleme bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Hauptsächlich bestehen diese Probleme im Bereich Mobilität und werden von allen Ebenen genannt. Von den Landkreisen, die sich an der Befragung beteiligt haben, werden auch die Bereiche Nahversorgung bzw. der Einzelhandel sowie die medizinische Grundversorgung und die Altenpflege als problematisch eingeschätzt. Die teilnehmenden Verbandsgemeinden teilen diese Einschätzung insbesondere für die Bereiche der medizinischen Grundversorgung und der Altenpflege. Als weitere problematische Bereiche werden der Wohnungssektor im Zusammenhang mit Leerständen und überalterten Bausubstanzen, eine ausgewogene Infrastruktur in ländlichen Gebieten, die Schwimmbadinfrastruktur sowie die Breitbandversorgung aufgeführt. Im Bereich Bildung sehen die befragten Gebietskörperschaften aktuell noch keine Schwierigkeiten. Drei Gebietskörperschaften sehen sich derzeit nicht vor Probleme in der Daseinsvorsorge gestellt.

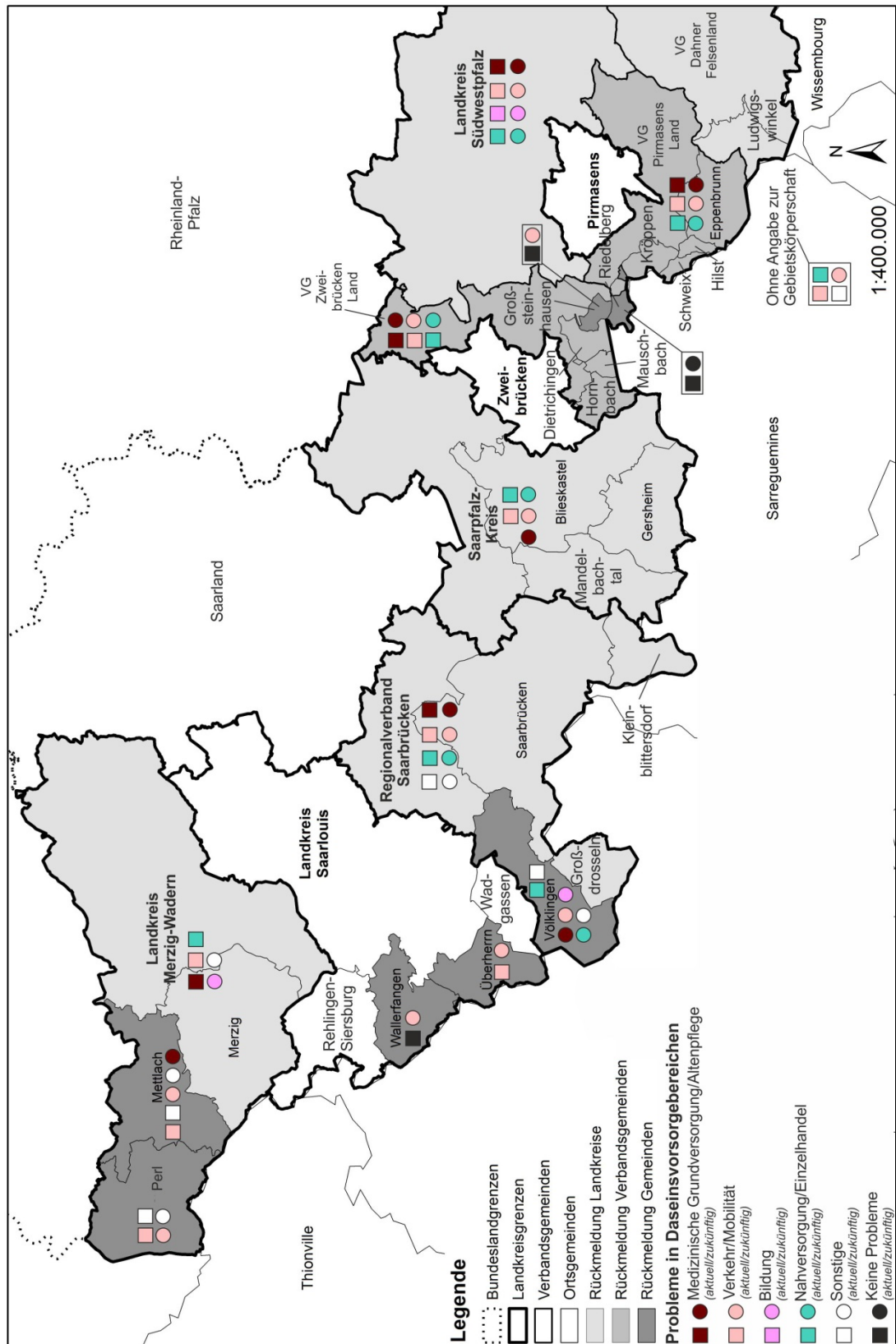
Zukünftig wird von einer Zunahme der Problematik ausgegangen. Auch in Zukunft werden die meisten Probleme im Daseinsvorsorgebereich Mobilität gesehen (knapp 86% der befragten Gebietskörperschaften). Es werden insbesondere Probleme für mobilitätseingeschränkte Personen und eine mangelnde Anbindung durch den ÖPNV hervorgehoben. Vor allem Ortsgemeinden sehen hier eine deutliche Zunahme der Problematik. Die Hälfte der befragten Gebietskörperschaften sieht im Daseinsvorsorgebereich Medizinische Grundversorgung und Altenpflege zukünftig Probleme. Auch hier ist die größte Zunahme der Problematik bei den Ortsgemeinden zu verzeichnen. Nur bei der Nahversorgung bzw. dem Einzelhandel werden zukünftig weniger Probleme gesehen (43 %). Die Bildung wird zukünftig von drei Gebietskörperschaften (zwei Nennungen Landkreise, eine Nennung Ortsgemeinde) als problematisch angesehen. Unter der Kategorie „Sonstige“ werden auch hier der Breitbandausbau sowie ein zurückgehendes kulturelles Angebot genannt. Nur eine Gebietskörperschaft erwartet zukünftig keine Probleme in der Sicherung der Daseinsvorsorge.

Abbildung 9 zeigt die Verteilung der Antworten auf die Gebietskörperschaften. Es wird deutlich, dass in den meisten Gebietskörperschaften die Themen der derzeitigen und zukünftigen Probleme gleichbleiben und zukünftig weitere Themen dazukommen werden.

Diese Einschätzung der Gemeinden deckt sich nur zum Teil mit den Analyseergebnissen aus Kapitel 2.4. Einerseits wurde hier aufgrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung sowie der derzeitigen Schulstandorte darauf hingewiesen, dass es für eine ganze Anzahl an Gemeinden eine Herausforderung sein wird, künftig eine wohnortnahe Versorgung mit Grundschulen sowie Schulen mit Sekundarstufe I zu gewährleisten. Andererseits ist auch die optimistische Einschätzung künftiger Herausforderung bezogen auf die Sicherung der ambulanten medizinischen Versorgung, v.a. der Gemeinden und Verbandsgemeinden des Kreises Südwestpfalz, erstaunlich.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Problembewusstsein bei den deutschen Gebietskörperschaften ausgeprägt ist und Handlungsbedarfe im Bereich der Mobilität und zunehmend in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen gesehen werden. Diese Einschätzung deckt sich mit den Ergebnissen der statistischen Auswertung der Standorte der Einrichtungen.

Abb. 9: Bereits heute und vermutlich zukünftig bestehende Probleme nach Daseinsvorsorgebereichen in den Gebietskörperschaften (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung, schriftliche Befragung der deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze innerhalb der Großregion

3.2 Bestehende und zukünftige Konzepte und Projekte der deutschen Gebietskörperschaften im deutsch-französischem Grenzraum der Großregion

Über drei Viertel der Gebietskörperschaften erarbeiteten bereits Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Vor allem Landkreise und Ortsgemeinden melden erarbeitete Konzepte zurück. Dabei handelt es sich überwiegend um integrierte oder sektorale Entwicklungskonzepte, z.B. als Gemeindeentwicklungskonzepte oder als sektorale Konzepte zu den Themen Einzelhandel, Klimaschutz, Verkehrsplanung und Städtebau. Auch im Rahmen von LEADER wurden Strategien entwickelt, die zur Sicherung der Daseinsvorsorge beitragen. In einem Fall wurde auch ein politisches Beschlussdokument im Rahmen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“ (ArD) als Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) verfasst (Landkreis Merzig-Wadern 2014). Bis auf dieses Beschlussdokument handelt es sich somit nicht ausschließlich um Dokumente zur Problematik des demografischen Wandels und der Sicherung der Daseinsvorsorge. In drei von vierzehn Gebietskörperschaften gibt es keine Konzepte oder Strategien. Zukünftig sind kaum Konzepte in Planung.

In mehr als der Hälfte der Gebietskörperschaften bestehen bereits Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge, in weiteren drei sind solche geplant. Vor allem Landkreise und Ortsgemeinden meldeten Projekte zurück. In zwei Gebietskörperschaften werden keine Projekte in diesem Bereich durchgeführt. Die Projekte sind vielfältig und in allen Daseinsvorsorgebereichen angesiedelt. So gibt es beispielsweise Projekte zu Einzelhandel und Versorgung (fünf Nennungen, z.B. zur Vermarktung regionaler Produkte, Initiativen zur Einrichtung eines Dorfladens), zur medizinischen Versorgung im ländlichen Raum (drei Nennungen), verschiedene Wohnprojekte (wie z.B. auch ambulantes Wohnen) sowie Baulücken- und Leerstandsmanagement, zur Sicherung der Bildung (durch die Zusammenlegung von Grundschulen und Gemeinschaftsschulen, sodass der verbleibende Standort gesichert werden kann), zum Breitbandausbau oder zu alternativen Mobilitätsangeboten wie Markt-Bussen, Fahrdiensten und Anruf-Sammeltaxis.

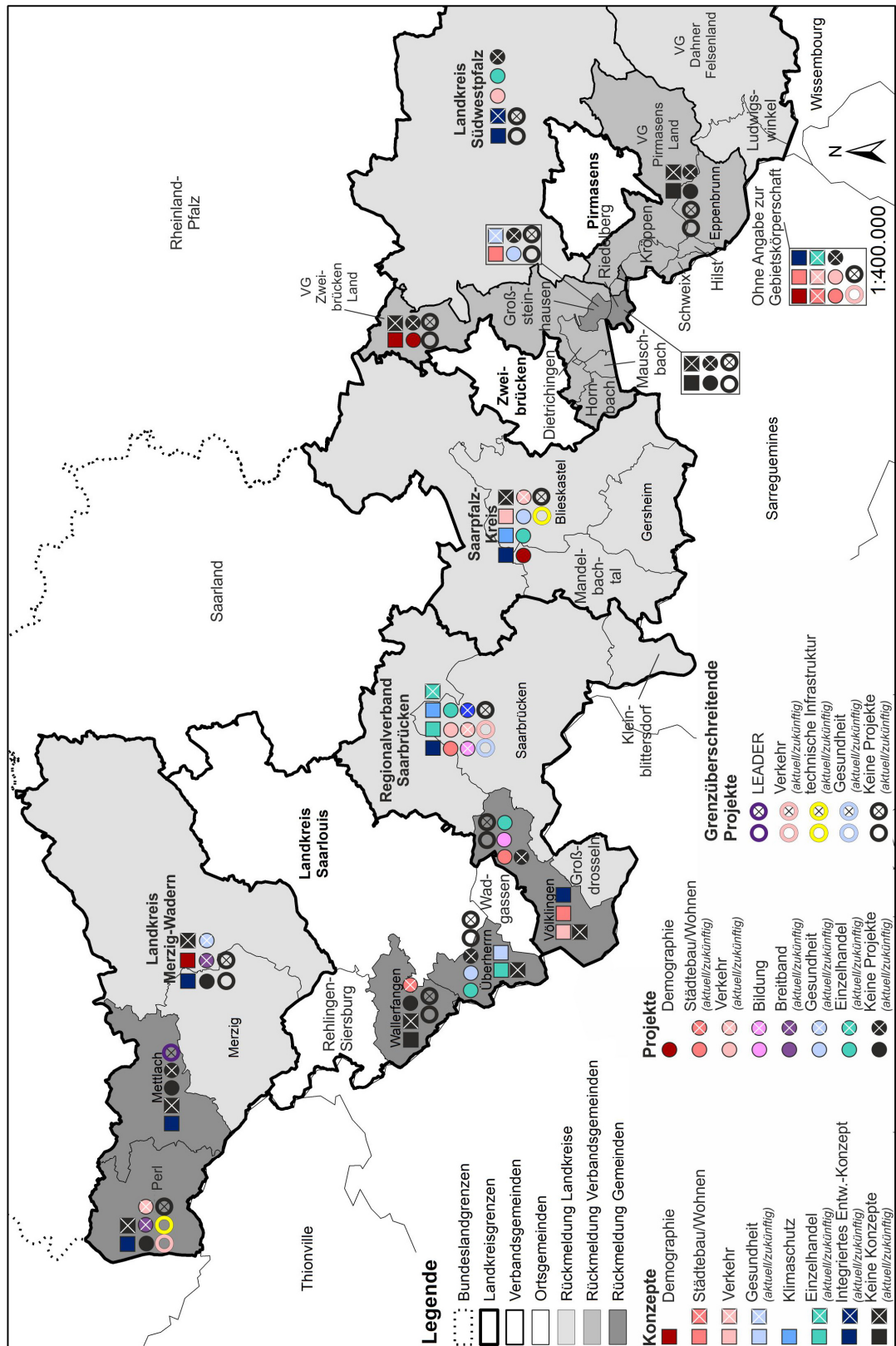
Im Gegensatz zur Fülle an Projekten innerhalb der Gebietskörperschaften werden grenzüberschreitende Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge nur in vier Gebietskörperschaften genannt. Hierbei können folgende Beispiele aufgeführt werden:

- eine grenzüberschreitende Wasserversorgung sowie eine grenzüberschreitende Hochwasser-Partnerschaft für die Mosel
- ÖPNV-Verbindungen nach Frankreich, die Einrichtung und der Erhalt grenzüberschreitender Buslinien sowie von Mitfahrer- und Park-and-Ride-Plätzen
- ein Abkommen zur medizinischen Notfallversorgung zwischen Kliniken
- das Aktionsprogramm des Eurodistrikts SaarMoselle mit verschiedenen thematischen, grenzüberschreitenden Projekten und Studien, bspw. in den Bereichen Verkehr, Bildung und Gesundheitswesen (wie z.B. Studie zur grenzüberschreitenden Ausbildung im Gesundheitsbereich und das Abkommen über Zusammenarbeit zwischen bestimmten Bereichen der Kliniken Völklingen und des Hôpital du Parc in Saareguemines; Verschiedene Abkommen zwischen Lorraine und dem Saarland über die Kooperation in der Kardiologie und über die medizinische Notfallversorgung). Dieses enthält auch zukünftige Ziele und Herausforderungen sowie geplante Projekte für die jeweiligen Bereiche. (EVTZ Eurodistrict SaarMoselle 2016)

In einer Gebietskörperschaft ist ein grenzüberschreitendes Projekt in Planung.

Abbildung 10 zeigt die räumliche Verteilung der Strategien und Projekte.

Abb. 10: Bestehende und geplante Strategien und Projekte sowie grenzüberschreitende Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge nach Daseinsvorsorgebereichen (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung, schriftliche Befragung der deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze innerhalb der Großregion

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass in den meisten befragten Gebietskörperschaften Konzepte als auch Projekte zur (künftigen) Sicherung der Daseinsvorsorge erstellt werden. Trotz der Einschätzung der Zunahme der Problematik sind zukünftig vergleichsweise wenig weitere Konzepte und Projekte geplant.

Im Daseinsvorsorgebereich Gesundheit bestehen bereits Konzepte und Projekte und auch in Zukunft sind solche geplant. Auch ein grenzüberschreitendes Projekt besteht in diesem Bereich. Entsprechend der geringen problematischen Einschätzung des Bildungsbereichs besteht kein Konzept in diesem Bereich, und es ist auch keines geplant. Sehr vereinzelt gibt es hierzu (geplante) Projekte. Grenzüberschreitend werden keine existierenden und geplanten Projekte in diesem Bereich angegeben.

Sinnvoll wären auch hier weitere Untersuchungen. Beispielsweise könnte eine folgende detailliertere Befragung der deutschen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Umsetzung von Konzepten und Projekten sowie hinsichtlich der Basis für die Einschätzungen zu künftigen Problembereichen etc. zu interessanten Erkenntnisgewinnen führen. Ebenso wäre es aufschlussreich, eine Befragung in den französischen Gebietskörperschaften entlang der Grenze durchzuführen.

3.3 Grenzüberschreitende Projekte in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen in der vergangenen Programmraumperiode INTERREG IV A der Großregion und deren Einschätzung

In der Programmperiode 2007–2013 bestanden im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) auf Basis des Operationellen Programms (OP) für die Großregion (INTERREG A) Möglichkeiten, Projekte im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation zur Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung/Weiterbildung sowie im Bereich des Gesundheitswesens einzureichen und gefördert zu bekommen (s. Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band). Das Programm enthielt einen Schwerpunkt „Menschen“, in dem Maßnahmen zur Zusammenarbeit in den Bereichen der Bildung und Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Gesundheitswesen gefördert wurden.

Tab. 1: Angenommene Projekte im Operationellen Programm IV A Großregion im Schwerpunkt Menschen 2007–2013 (Stand 23.6.2015)

Förderschwerpunkte im Operationellen Programm INTERREG IV A der Großregion	Anzahl angenommene Projekte	Gesamtkosten in Mio. €	EFRE - Finanzierung in Mio. €
Schwerpunkt 3: Menschen	87	68,36	33,36
Maßnahme 3.1: Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung/Weiterbildung	12	20,64	10,06
Maßnahme 3.3 Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Gesundheitswesen	8	13,7	6,68

Quelle: INTERREG IV A Großregion (2017)

Bei den zwölf Projekten zur Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung/Weiterbildung waren bei insgesamt fünf Projekten deutsche und französische Partner beteiligt. Die Betrachtung der Projekte gibt dabei Aufschluss darüber, in welchen Feldern von deutscher und französischer Seite bisher kooperiert wurde:

- Trilingua: „Förderung der Sprachkompetenz in der Moselle und im Saarland und Einrichtung eines Netzwerkes zum Austausch von muttersprachlichen Erzieherinnen zwischen den *Ecoles Élémentaires* und den freiwilligen Ganz-Tagesschulen“
- EDUNET - *Education Network* Schule & Wirtschaft
- INTERDOC – Büro zur grenzüberschreitenden Forschungs- und Doktorandenförderung in den Naturwissenschaften
- FCU – Netzwerk der universitären Weiterbildung in der Großregion
- Interreg-Judo-Randor

Die Betrachtung macht deutlich, dass im Grenzraum in der Programmperiode 2007–2013 im Bereich Bildung/Weiterbildung in den Themenfeldern Zweisprachigkeit, Vermeidung des Fachkräftemangels und Verhinderung der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus der Großregion sowie Sichtbarmachung der Großregion als Wissensstandort kooperiert wurde. Die Verbesserung der Zweisprachigkeit kann dabei als eine Grundlage für weitergehende Kooperationen sowohl im Bereich der weiterführenden Schulen, der Universitäten, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen als auch für Kooperationen in anderen Bereichen, wie z. B. im Gesundheitswesen, gewertet werden. Es wurde aber kein Projekt gefördert, das sich direkt mit der zukünftigen Sicherung der Daseinsvorsorge in dem Bereich Bildung beschäftigt hat und z. B. eine Bestandsaufnahme der Situation und künftigen Entwicklung in den kommunalen Gebietskörperschaften entlang der Grenze, Potenziale einer Zusammenarbeit hinsichtlich einer besseren Erreichbarkeit oder der Überschreitung von Tragfähigkeitsgrenzen von Einrichtungen etc. beleuchtet hat. Dies kann auch daran liegen, dass kein solches Projekt beantragt wurde.

Unter den acht in der Maßnahme „Förderung der Zusammenarbeit im Bereich des Gesundheitswesens“ geförderten Projekten lassen sich vier herauskristallisieren, in denen eine deutsche und französische Beteiligung stattgefunden hat:

- PPSM – Pilotprojekt zur Volksgesundheit: Studien und Aktionen zur Prävention und Förderung im Bereich der mentalen Gesundheit
- NESCAV – Ernährung, Umwelt und kardiovaskuläre Gesundheit
- MAG-Net 2 – Ziel des Projektes ist die Risikominimierung für die Zielgruppe der Freizeitkonsumenten von Drogen in der Großregion und die Sensibilisierung der Fachkräfte im Bereich des Gesundheitswesens
- SANTRANSFOR – Meilensteine für die Entwicklung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung in der Großregion durch Schulungsaktionen

Zusammenfassend wurde in der vergangenen Programmperiode im untersuchten Grenzraum im Themenfeld Gesundheitswesen vor allem im Bereich der Fort- und Weiterbildung von medizinischem Fachpersonal sowie der Entwicklung gemeinsamer Programme und Strategien zur Prävention kooperiert. Etwas konkreter wurde allerdings das Projekt SANTRANSFOR, dessen Ziel die Verbesserung des Zugangs zu einer hochwertigen Gesundheitsversorgung der Menschen war, die in den Grenzgebieten Wallonien-Lothringen-Luxemburg, der Saar-Moselle-Region sowie dem Grenzgebiet Eifelkreis Bit-

burg-Prüm – Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens leben. Dabei wurde auch die Errichtung einer Zone mit grenzüberschreitendem Zugang zu Gesundheitsleistungen (ZOAST) für das Gebiet des Eurodistricts SaarMoselle vorbereitet und eine entsprechende Resolution verabschiedet (EVTZ 2011). Ein Ergebnis war ein konkretes Abkommen zwischen zwei Krankenhäusern, allerdings im deutsch-belgischen Grenzraum, zur Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum. Aber auch hier lässt sich konstatieren, dass kein Projekt gefördert und/oder beantragt wurde, das sich mit der Sicherung der medizinischen Grundversorgung beschäftigt hat.

Die Analyse der Projektpartner in den aufgeführten INTERREG A-Projekten macht deutlich, dass vonseiten öffentlicher Verwaltungen überwiegend saarländische und rheinland-pfälzische Ministerien Partner waren, in nur zwei Fällen haben sich Landkreise als Partner beteiligt und war die Stadt Saarbrücken in einem Projekt Partner. Darüber hinaus waren keine kommunalen Partner beteiligt. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Kooperation, gefördert durch das INTERREG A-Programm, in den Themenfeldern Gesundheits- und Bildungswesen in der Periode von 2007–2013 nicht genutzt, um innovative Lösungsansätze für die zukünftige Sicherung der Versorgung zu entwickeln.

Abweichend von den sich in weiten Teilen überschneidenden Ergebnissen der statistischen Analyse der Standorte der Einrichtungen und der Befragungsergebnisse, griffen die im Rahmen des INTERREG IV A-Programmes der Großregion geförderten Projekte eher Themen auf, die sich nicht auf die unmittelbare Sicherstellung der Daseinsvorsorgebereiche beziehen. Mit Ausnahme des Projektes SANTRANSFOR, das unmittelbar eine bessere Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen im Grenzgebiet zum Ziel hatte, waren die anderen durchgeführten Projekte im Bereich „Prävention“ angesiedelt. Im Bildungswesen standen Projekte im Vordergrund, die Weiterbildungsthemen aufgegriffen bzw. spezifische Problemlagen (Ausbildungsabbrecher) in den Vordergrund gestellt haben. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Aussagen der Teilnehmer der Befragung hinsichtlich doch sehr spärlicher grenzüberschreitender Kooperationen.

Verständlich wird die Ausrichtung der Projekte eher auf Weiterbildungs- und Ausbildungsthemen im Bildungswesen vor dem Hintergrund, dass überwiegend Ministerien, also die Landesebene, Partner in INTERREG-Projekten waren, verbunden mit deren Zuständigkeiten im Bildungssektor (s. Kapitel 2.1). Landkreise und kommunale Gebietskörperschaften, die als Träger der Einrichtungen und Verantwortliche für die Schulentwicklungsplanung zuständig für die „physische“ Sicherung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen sind, sind kaum als Partner in INTERREG-Projekten beteiligt gewesen.

Gründe dafür könnten sein, dass die Laufzeit von INTERREG-Projekten begrenzt ist und sich die Partnerschaften immer wieder neu zusammensetzen, während für die Sicherung der Daseinsvorsorge eher mittel- bis langfristige Lösungen in stabilen Partnerschaften und damit Anbieterstrukturen gesucht werden. Denkbar ist auch, dass derzeit noch nationale Formate, wie z.B. nationale interkommunale Kooperationen oder Modellvorhaben der Raumordnung, als Austausch- und Innovationsplattformen gewählt werden, da im Austausch hier auf gleiche oder ähnliche Gesetzesgrundlagen, Standards, Instrumente etc. zurückgegriffen werden kann. Als ein weiterer Grund für die geringe Teilnahme an grenzüberschreitenden Kooperationsprojekten kann auch die personelle Ausstattung der Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise restriktiv gewirkt haben.

4 Hemmnisse und Chancen für grenzüberschreitende Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen

4.1 Hemmnisse für grenzüberschreitende Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Eine besondere Herausforderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa ergibt sich in den meisten Fällen durch Sprachbarrieren sowie durch unterschiedliche Gesetzgebungen und Zuständigkeiten. Diese Faktoren wurden auch von den an der Befragung teilnehmenden deutschen Gebietskörperschaften an der deutsch-französischen Grenze der Großregion als hinderlich für Kooperationen in den Bereichen Bildung und Gesundheitswesen angegeben. Sowohl das deutsche und französische Bildungssystem als auch das Gesundheitssystem sind unterschiedlich organisiert und Zuständigkeiten öffentlicher Akteure stellen sich unterschiedlich dar.

In der ambulanten Gesundheitsversorgung ist eine ohne Einschränkungen funktionierende Kommunikation zwischen Patienten und Ärzten bzw. medizinischem Fachpersonal unabdingbar. Dies gilt für die meisten Situationen in stationären Einrichtungen ebenso. Eine grenzüberschreitende Versorgung scheitert in diesem Bereich also vielfach an der wenig ausgeprägten Zweisprachigkeit der Patienten wie des Fachpersonals. Zudem schätzen im Bereich der medizinischen Versorgung und Altenpflege die befragten Gebietskörperschaften die rechtliche Ausgestaltung, insbesondere bei der Kostenübernahme durch Krankenkassen, als hinderlich für grenzüberschreitende Kooperationen ein. Auch wird der Fachkräftemangel in der Pflege sowie der Ärztemangel thematisiert. Selbst die grenzüberschreitende Vernetzung und Koordination bei Rettungskräften und -einsätzen wird als problematisch angesehen.

Im Daseinsvorsorgebereich Bildung wird zusätzlich zu den sprachlichen Hürden und den unterschiedlichen (Rechts-)Systemen die Anerkennung von Berufsabschlüssen als weitere Herausforderung genannt.

Grundsätzlich ist es bei Kooperationen – und dies in erhöhtem Maße bei grenzüberschreitenden Kooperationen – notwendig, gewohnte und bekannte Routinen zur Erledigung eines Aufgabenbereiches aufzugeben, neue Denkmuster, Arbeitsschritte etc. einzuüben und mit neuen Beteiligten zur Aufgabenerledigung oder Problemlösung zusammenzuwirken. Die Bereitschaft, dies zu tun, wächst erst mit zunehmendem Problemdruck. Solange die Situation als noch tragbar eingeschätzt wird oder sich z.B. durch Kooperationen mit Nachbargemeinden, die in dasselbe System eingebunden sind, lösen lässt, wird rein aus arbeitsökonomischen Gesichtspunkten eine grenzüberschreitende Kooperation sicher nicht angestrebt werden.

Die beiden Bereiche Bildung und Gesundheitswesen werden als wichtige Standortfaktoren sowohl für die Wohnbevölkerung als auch als weiche Standortfaktoren für die Wirtschaft gesehen. Eine Sicherung der Einrichtungen am Ort wird politisch aus Gründen der kommunalen Standortkonkurrenzen solange irgend möglich als favorisierte Lösung betrieben werden.

Grenzüberschreitende Kooperationen bedürfen eines hohen persönlichen Engagements der Kooperationspartner, oft eines „langen Atems“ und stabiler Konstellationen hinsichtlich der zuständigen Ansprechpartner. Gerade bei der Sicherung der Daseinsvorsorge geht es nicht um kurzfristige Lösungen, sondern um zukunftsfähige Konzepte zur Erhaltung der Lebensqualität – dies scheint manchmal die Bereitschaft für experimentelle Lösungsansätze zu senken.

Neben den verschiedenen Herausforderungen bei grenzüberschreitenden Projekten zur Sicherung der Daseinsvorsorge gibt es allerdings auch Chancen.

Generell wird aus der Befragung deutlich, dass es starke Unterschiede in der Einstellung zu grenzüberschreitenden Projekten gibt. So wird in zwei Gebietskörperschaften das Fehlen von Projektpartnern und das Fehlschlagen eines Projektes bemängelt, wohingegen in anderen Gebietskörperschaften eine positive Resonanz hinsichtlich erfolgreicher Kooperationen zu vernehmen ist. Bei Ausräumen der genannten Probleme seien die Chancen gut, örtliche Defizite zu beheben. Weitere Chancen sind auch Kommunikation, das Angehen von Problemen in gemeinsamen Projekten, Fördermittel, die aus dem EFRE akquiriert werden können, sowie die Fokussierung auf eine langfristige und nachhaltige Versorgung.

4.2 Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Chancen ergeben sich vor allem hinsichtlich der Möglichkeit, durch eine Vergrößerung des Einzugsgebietes auch jenseits der Grenze kritische Tragfähigkeitsgrenzen für den (wirtschaftlichen) Betrieb von Einrichtungen wieder zu überschreiten. Dabei kann es auch als besonderes Qualitätsmerkmal, Chance oder Standortvorteil gesehen werden, wenn etwa Bildungseinrichtungen bilingual ausgerichtet sind, Bildungsabschlüsse in zwei Ländern problemlos anerkannt werden etc.

Im Bereich der medizinischen Versorgung und der Altenpflege können vor allem eine Optimierung sowie eine Erweiterung des Angebotes erfolgen, indem verfügbare Kräfte und Einrichtungen besser koordiniert werden. Auch ist eine Verkürzung von zurückzulegenden Wegen möglich. Chancen bestehen zudem u. a. darin:

- die Notfallversorgung kooperativ zu organisieren und Unfallopfer in Grenznähe von dem Rettungsdienst versorgen zu lassen, der die Unfallstelle am schnellsten erreichen kann und Verletzte in die Einrichtung mit der notwendigen Spezialabteilung transportieren kann. Die Ausstattung der regionalen Krankenhäuser könnte dann bis zu einem bestimmten Grad entsprechend „arbeitsteilig“ organisiert werden. Eine erste Vereinbarung innerhalb der Großregion existiert bereits: „Heute können Rettungshubschrauber (...) bei Bedarf die Grenzen überqueren und z. B. Patienten mit schweren Verbrennungen aus der ganzen Großregion in eine Spezialklinik für Brandverletzungen in Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz) transportieren“ (Krumm 2010),
- medizinische Großgeräte grenzüberschreitend zu nutzen,
- die Einrichtung einer Zone mit grenzüberschreitendem Zugang zu Gesundheitsleistungen (ZOAST), die in dem Eurodistrikt Saar-Moselle geplant ist (EVTZ 2011), in der Ausrichtung und im Umfang zu begleiten und die Erfahrungen systematisch hinsichtlich Chancen, Akzeptanz, Umfang der Leistungen etc. auszuwerten,
- gemeinsame Strategien gegen den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen des Grenzgebietes zu entwickeln.

In der Großregion besteht bereits eine Vielzahl an Kooperationen im Gesundheitswesen (Krumm 2017), die sich v. a. auf den grenzüberschreitenden Einsatz von Rettungswagen, -hubschraubern und Notärzten, auf berufliche Ausbildungen im Gesundheitswesen, wissenschaftliche Kooperationen, Vereinbarungen über die bilaterale Nutzung von technischen Großgeräten, aber auch auf Studien zur Analyse der Situation und Vergleiche in den Grenzräumen beziehen. Von diesen Kooperationsprojekten und den ge-

sammelten Erfahrungen können sich Akteure, die sich bisher noch nicht an solchen Projekten beteiligt haben, inspirieren lassen und profitieren.

Im Daseinsvorsorgebereich Bildung bestehen ebenso bereits Kooperationsansätze, die als gute Beispiele für die Region zählen können, wie z. B. das grenzüberschreitende Deutsch-Luxemburgische Schengen Lyzeum in Perl. „Es vereint in sich Elemente beider Schulsysteme. Aufbauend auf einem gemeinsamen Stamm bietet es die Möglichkeit, in einem gymnasialen Zweig die allgemeine Hochschulreife oder in einem berufsbildenden Zweig das *Diplôme de fin d'études secondaires techniques administratif et commercial* zu erwerben“ (Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl 2009).

Grundsätzlich bestehen hier sicher vermehrt Kooperationspotenziale im Bereich der Sekundarstufe I und vor allem II, die sich dann auch positiv auf die Überwindung der sprachlichen Probleme in anderen Bereichen auswirken können. Eine grenzüberschreitende Kooperation zur Sicherung der wohnortnahen Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten der frühkindlichen Bildung ist grenzüberschreitend sicher schwieriger zu organisieren, soweit „wohnortnah“ als fußläufig erreichbar unter der Maxime „kurze Beine, kurze Wege“ gesehen wird. Hier ist eine sinnvolle Kopplung von grenzüberschreitenden Lösungen zur Kinderbetreuung mit dem bestehenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt (Betriebs-Kinderbetreuungsangebote) zielführender.

Eine Chance besteht auch immer in der Auswertung von Projekten, die in anderen, ähnlich strukturierten Grenzräumen bereits realisiert wurden, dem Lernen von guten und auch schlechten Beispielen, dem Austausch von Erfahrungen sowie in der Einbindung in grenzüberschreitende Projekte mit den eigenen ganz spezifischen Problemlagen bzw. Fragestellungen.

Auch ein aktives Einbringen und Verfolgen der Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), die es sich u. a. zur Aufgabe gemacht hat, eine verstärkte Zusammenarbeit in ganz Europa zu initiieren und zu unterstützen sowie Erfahrungen und Informationen auszutauschen, kann neue Impulse zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen bringen. Unter anderem wurde im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft auch eine Task Force „Cross border Health“ gegründet. (AGEG 2017)

Ebenso können bspw. durch die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) Gebietskörperschaften dazu angeregt werden, aktiv an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mitzuwirken und grenzüberschreitend Konzepte und Projekte zu erarbeiten. Ebenfalls können so gute Beispiele für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge entstehen.

Chancen können sich ebenfalls durch die Nutzung der vorhandenen Fördermöglichkeiten ergeben, wie sie im Folgenden am Beispiel INTERREG V A dargestellt werden.

4.3 Fördermöglichkeiten für grenzüberschreitende Projekte in den Daseinsvorsorgebereichen Bildung und Gesundheit im Rahmen des Operationellen Programms der Großregion (INTERREG V A) 2014–2020

Das Operationelle Programm für den INTERREG V A-Kooperationsraum Großregion legt die Förderprioritäten, die Interventionsprioritäten sowie spezifischen Ziele der Förderung und vorgesehene Maßnahmen für die Programmperiode 2014–2020 fest. Insgesamt stehen für die Programmperiode für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte in der Großregion 139,8 Mio. € europäische Fördermittel (EFRE) zur Verfügung (INTERREG

Grande Région/Großregion European Union 2015: 96) (s. Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

Hinweise zur Förderung von Projekten zur grenzüberschreitenden Kooperation zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildungs- und Gesundheitswesen enthält v. a. der Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensbedingungen“, in geringerem Umfang auch der Schwerpunkt 1 „Die Entwicklung eines integrierten Arbeitsmarktes durch die Förderung von Bildung, Ausbildung und Mobilität weiter vorantreiben“ in Form von Investitionsprioritäten, Zielen und Maßnahmen. Im Schwerpunkt 3 ist als Interventionspriorität „Investitionen in eine Gesundheits- und soziale Infrastruktur, die zur nationalen, regionalen und lokalen Entwicklung beiträgt (...)“ ausgewählt worden (INTERREG Grande Région/Großregion European Union 2015: 65). Spezifische Ziele des Förderschwerpunktes 3 sind zum einen ein „verbessertes abgestimmtes Angebot im Bereich Gesundheit und Vorsorge“ sowie zum anderen ein „verbessertes grenzüberschreitendes Angebot von sozial inklusiven Dienstleistungen und Einrichtungen“. Gründe für diese Ziele sind erstens die ungleichen Zugänge der Bevölkerung zu Gesundheitseinrichtungen und -dienstleistungen hinsichtlich Behandlungs- und Präventionsmaßnahmen v. a. im Vergleich städtischer Bereiche zu ländlichen Bereichen sowie eine bisher wenig stattfindende grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitswesen sowie zweitens neue tägliche Bedarfe an personenbezogenen Dienstleistungen, die sich aus grenzüberschreitenden Lebenswirklichkeiten ergeben, z. B. im Bereich der Kinderbetreuung bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen.

Folgende Maßnahmen sind im Rahmen des Schwerpunktes zu unterstützen:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren im Gesundheitswesen, um die Nutzung von Infrastrukturen zu optimieren, Behandlungen zu verbessern und eine ausgeglichene grenzüberschreitende Versorgungsplanung zu ermöglichen
- Verbesserung der Abstimmung der Pflege- und Betreuungseinrichtungen, durch eine gemeinsame Beobachtungsstelle zur Erfassung des Bedarfs und des Angebotes an Betreuungseinrichtungen für pflege- und betreuungsbedürftige Personen
- Unterstützung der gemeinsamen Nutzung und Zugang zu sozialen Einrichtungen und Dienstleistungen, wie insbesondere ein abgestimmtes grenzüberschreitendes Angebot in der Kinderbetreuung, aber auch Studien im Rechts- und Verwaltungsbereich im Bereich der sozialen Absicherung und sozialen Begleitung sowie Pilotprojekte zur grenzüberschreitenden Prävention
- Gemeinsame Nutzung und Zugang zu Dienstleistungsangeboten, insbesondere im Kultur- und Freizeitbereich (INTERREG Grande Région/Großregion European Union 2015: 64 ff.)

Begünstigte der Förderung und demnach Antragsteller können öffentliche Verwaltungen und Einrichtungen von öffentlichem Interesse, Krankenhäuser, Krankenkassen, Unternehmen, insbesondere staatliche, sowie Zusammenschlüsse von Gesundheitsfachleuten oder Vereine sein.

Das Zielgebiet ist zwar der gesamte Kooperationsraum, aber es wird ein besonderes Augenmerk auf Gebiete gelegt, die besonderen demografischen oder wirtschaftlichen Herausforderungen gegenüberstehen. Projekte werden nach Projektaufufen im Wettbewerbsverfahren von grenzüberschreitenden Partnerschaften eingereicht und bei Auswahl durch die EFRE-Mittel zu ca. 60 % der förderfähigen Projektkosten kofinanziert.

Im Schwerpunkt 1 werden als beispielhaft förderfähige Maßnahmen in den zwei untersuchten Themenfeldern der Daseinsvorsorge v.a. die Förderung der Mehrsprachigkeit aller Alterskategorien sowie die grenzüberschreitende Vernetzung von Schulen genannt.

Die hier aufgezeigten potentiell förderfähigen Maßnahmen durch EFRE-Fördermittel der EU sind nicht abschließend, sondern eher beispielhaft zu verstehen. Für andere Bereiche zur Sicherung der Daseinsvorsorge, wie z.B. im Bereich der Mobilität, bestehen weitere Ansätze.

Deutlich wird aber durch diesen kleinen Exkurs, dass das Kooperationsprogramm INTERREG V A der Großregion vielfältige Möglichkeiten bietet, grenzüberschreitende Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildungs- und v.a. Gesundheitswesen anzustoßen, Akteure grenzüberschreitend zu vernetzen und die Umsetzung der Projekte finanziell zu unterstützen.

5 Fazit und Ausblick

Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird im untersuchten deutsch-französischen Grenzraum der Großregion durch die Grenzsituation, unterschiedliche Verständnisse und Zuständigkeiten der Daseinsvorsorge in Deutschland und Frankreich sowie Sprachbarrieren erschwert. Die Auswirkungen der französischen Gebietsreform auf die Daseinsvorsorgesituation und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit können derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Die derzeitige Versorgungssituation im Bereich Bildung und medizinische Grundversorgung im deutschen Grenzraum stellt sich noch recht gut dar, wenn sich auch bereits in einzelnen Bereichen Lücken zeigen. Diese werden sich voraussichtlich – aufgrund einer sinkenden Bevölkerungszahl, insbesondere aufgrund sinkender Anteile an Kindern und Jugendlichen sowie der Alterung der Bevölkerung – noch weiter verschärfen.

Den deutschen Akteuren im Untersuchungsraum ist die Problematik bewusst. Es gibt zahlreiche Strategien und Projekte zur Sicherung und Verbesserung der Daseinsvorsorge. Allerdings gibt es – auch aufgrund der aufgezeigten Probleme – derzeit nur wenige grenzüberschreitende Projekte im Bereich der Daseinsvorsorge. Auch in der letzten Förderperiode des Förderprogramms INTERREG haben sich nur wenige Projekte mit dieser Herausforderung beschäftigt. Eine Zunahme grenzüberschreitender Projekte sollte unterstützt werden, können sich daraus doch zahlreiche Chancen zur Sicherung der Daseinsvorsorge ergeben. Die im Folgenden aufgeführten Untersuchungsbereiche könnten dazu einen entscheidenden Beitrag leisten und schließen sich dabei an die im Artikel dargestellten Untersuchungen an:

- **Ausbau der Raumb Beobachtung:** Die Verfügbarkeit von vergleichbaren Daten auf beiden Seiten der Grenze ist zur Sicherung der Daseinsvorsorge von großer Bedeutung. Somit können (Doppel-)Strukturen, Verflechtungen und Defizite auf beiden Seiten der Grenze aufgezeigt und verglichen sowie entsprechende Schlussfolgerungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge gezogen werden. Entsprechende Daten (bspw. zu Bevölkerungsentwicklung und -prognose, Bevölkerungsdichte, Altersstruktur, Siedlungsstruktur (Wohnbauflächen, Leerstand), Wanderungen, Pendlerverflechtungen, Infrastrukturen und Erreichbarkeiten) sollten auf verschiedenen räumlichen Ebenen erhoben, aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Dies könnte von bereits bestehenden Institutionen, wie z.B. ESPON, EUROSTAT oder auch den Statistischen Ämtern der Großregion, übernommen werden (s. Beitrag Harster/Klev in diesem Band).

- Auswirkungen der Gebietsreform in Frankreich: Auch die Umsetzung und die Auswirkungen der Gebietsreform sollten weiter beobachtet und untersucht werden, um so Rückschlüsse auf die Sicherung der Daseinsvorsorge ziehen zu können.
- Vertiefung Standortuntersuchung: Die Standortuntersuchung sollte in einer höheren Detailschärfe fortgesetzt werden. Zudem könnten Erreichbarkeitsmodelle erstellt sowie die Situation in den französischen Gebietskörperschaften entlang der Grenze untersucht werden. Somit kann die Situation zur Sicherung der Daseinsvorsorge noch besser eingeschätzt werden und Doppelstrukturen, mögliche Verflechtungen und Defizite können erkannt werden.
- Erweiterte Befragung der Akteure: Eine detailliertere Befragung der deutschen Gebietskörperschaften hinsichtlich der Umsetzung von Konzepten und Projekten sowie hinsichtlich der Basis für die Einschätzungen zu künftigen Problembereichen etc. kann zu interessanten Erkenntnissen führen. Ebenso wäre es aufschlussreich, eine Befragung in den französischen Gebietskörperschaften entlang der Grenze durchzuführen. Diesbezüglich könnten auch weitere formale Probleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, gerade auch im Bereich Sicherung der Daseinsvorsorge, aufgedeckt und Lösungsstrategien entwickelt werden.
- Grenzüberschreitendes MORO: Ein grenzüberschreitendes Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) wäre sinnvoll, um die Entwicklung grenzüberschreitender Strategien und Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge weiter zu untersuchen und Lösungsstrategien, auch zur Nachahmung für andere Grenzräume, zu entwickeln.

Im Rahmen des „Universitären Potentialbereichs Region & Stadt“ der Technischen Universität Kaiserslautern, der sich mit aktuellen Themen zur raumstrukturellen Entwicklung sowie *Border Studies* auseinandersetzt (TU Kaiserslautern 2017), könnten Fragestellungen aufgegriffen und weiterbearbeitet werden. Ebenso könnte das Thema verstärkt auch in die Forschung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung aufgenommen werden.

Literatur

- AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (ed.) (2017): Task Force “Cross-Border Health”.
http://www.aebr.eu/de/aktivitaeten/task_forces_detail.php?taskforce_id=3 (15.03.2017).
- APIE – Agence du patrimoine immatériel de l’Etat (ed.) (2012): Ressources de l’immatériel. Conduire des actions d’intérêt général avec le concours de financements privés: mécénat, fonds de dotation, parrainage.
http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/apie/page-publications/autres-thematiques/publications/Conduire_des_actions_d_interet_general.pdf (13.07.2015).
- Aubin, B. (2013): Daseinsvorsorge und Universaldienst. Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Tübingen.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bielefeld.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis. Berlin.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON122010.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (13.07.2016). = BMVBS Online-Publikation 12/2010.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON042013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (15.03.2017). = BMVBS Online-Publikation 04/2013.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“. Produkte und Publikationen aus dem Aktionsprogramm.
<http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/> (15.03.2017)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Wegweiser Kommune. Statistische Daten. Bevölkerungsvorausberechnung – Bevölkerungsstruktur.
<https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/bevoelkerungsprognose+regionalverband-saarbruecken+bevoelkerungsstruktur+2012-2030+tabelle> (15.03.2017).
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): GENESIS-Online Datenbank. Bevölkerung: Kreise, Stichtag.
https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=328F3E4C249075CEAF5EFA1376586FE3.tomcat_GO_1_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1489680154587&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=12411-0014&auswahltext=%23Z-31.12.2013%2C31.12.2000%23RKREISE-10045&werteabruf=Werteabruf (20.08.2015).
- Deutsch-französisches Forum (Hrsg.) (2003): Der öffentliche Dienstleistungssektor in Deutschland und in Frankreich.
<http://www.leforum.de/de/de-daseinsvorsorge.htm> (01.07.2015).
- Deutsch-Luxemburgisches Schengen-Lyzeum Perl (Hrsg.) (2009): Kurzporträt.
<http://www.schengenlyzeum.eu/schulportraet/kurzportraet/> (23.01.2016).
- ESPON (ed.) (2013): SeGI Indicators and Perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development applied Research 2013/1/16, Final Report, Version 25/05/2013, Main Report, Luxemburg.
http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SEGI/SeGI_Final-Report.zip (15.03.2017).
- Europäische Kommission (2017): Services of general interest.
http://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en (15.03.2017).
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (ed.) (2015): Main scenario - Population on 1st January by age, sex and NUTS 2 regions.
<https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/wfwIWohoNxH7IVVUHmX5A> (24.08.2015).
- Eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (ed.) (2017): Population change - Demographic balance and crude rates at regional level (NUTS 3).
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_r_gind3&lang=en (15.03.2017).
- EVTZ – Europäischer Verbund zur Territorialen Zusammenarbeit Eurodistrict SaarMoselle (Hrsg.) (2011): Zone mit grenzüberschreitendem Zugang zu Gesundheitsleistungen.
<http://www.saarmoselle.org/page1421-zone-mit-grenzuberschreitendem-zugang-zu-gesundheitsleistungen.html> (01.09.2015).
- EVTZ Eurodistrict SaarMoselle (Hrsg.) (2016): Territoriale Strategie Saarmoselle 2020.
http://www.saarmoselle.org/upload/7f9c4_territoriale_strategie_saarmoselle_2020_d_end.compressed.pdf (10.06.2016).

- Geoportal der Großregion (Hrsg.) (2012): Ober- und Mittelzentren der Großregion mit ihren funktionalen Gebieten.
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzept-der-grossregion/ober-und-mittelzentren-der-grossregion-mit-ihren-funktionalen-gebieten.html> (25.03.2015).
- Geoportal der Großregion (Hrsg.) (2017): Demographie. Bevölkerungsentwicklung 2000-2013.
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/demographie/bevoelkerungsentwicklung-2000-2013.html> (24.03.2017)
- Großregion/ Grande Region (Hrsg.) (2017): Die Großregion kompakt: Strategie.
<http://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Strategie> (24.03.2017).
- INTERREG IV A Großregion (Hrsg.) (2017): Die im Operationellen Programm angenommenen Projekte.
<http://www.interreg-4agr.eu/de/page.php?pageId=386> (24.03.2017).
- INTERREG Grande Région/Großregion European Union (Hrsg.) (2015): Kooperationsprogramm INTERREG V A Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg, Grande Région/Großregion 2014-2020. Deutsche Version.
https://mwkel.rlp.de/fileadmin/mwkel/Abteilung_3/INTERREG/OP-INTERREG-V_15152015.pdf (27.6.2016).
- IBA/OIE – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle/Observatoire Interrégional du marché de l’emploi (Hrsg.) (2014): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion – Demografische Entwicklung – November 2014. 9. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 14. Gipfel der Exekutive der Großregion. Saarbrücken.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/9_IBA-Bericht__2014_/141118_Demografie_DE.pdf (15.03.2017).
- Internetauftritte der untersuchten deutschen Gebietskörperschaften (11.08.2015).
- ISM RLP – Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.
- KV RLP – Kassenärztliche Vereinigung Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2015): Pirmasens, Zweibrücken und Kreis Südwestpfalz, Kreisatlas zur vertragsärztlichen Versorgung. Mainz.
- Krumm, I. (2010): Öffentliches Gesundheitswesen.
<http://gr-atlas.uni.lu/index.php/de/articles/ge62/ge348/vo362?task=view&id=1582> (23.01.2016).
- Krumm, I. (2017): Kooperationen im Gesundheitswesen (Übersicht).
<http://gr-atlas.uni.lu/index.php/de/articles/ge62/ge348/ko469> (15.03.2017).
- Landkreis Merzig-Wadern (2014): Politisches Beschlussdokument Mai 2014. Modellvorhaben der Raumordnung – MORO. Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Landkreis Merzig-Wadern.
http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&g=0&t=1489671756&hash=76f8dad3b507b7f55e92d20e25edda71ef00c84b&file=fileadmin/files/pdf/Regionalstrategien/20140401_Politisches_Beschlussdokument.pdf (15.03.2017).
- Ministerium für Umwelt, Saarland (Hrsg.) (2007): Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Textliche und zeichnerische Festlegungen mit Begründung/Erläuterung.
http://geoportal.lkvk.saarland.de/abgabe_gdz/Landesplanung/Broschuere_LEP_TA_Siedlung_2006.pdf (15.01.2016).
- Püttner, G. (2000): Daseinsvorsorge und service public im Vergleich. In: Cox, H. (Hrsg.): Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Baden-Baden, 45-55.
- Statistische Ämter der Großregion (Hrsg.) (2014): Statistiques en bref – Statistische Kurzinformatio-nen.
http://www.grande-region.lu/portal//images/publications/documents/Statistiques_en_bref_2014.pdf (15.03.2017).

TU Kaiserslautern – Technische Universität Kaiserslautern (Hrsg.) (2017): Universitärer Potentialbereich Region & Stadt.
<https://www.ru.uni-kl.de/forschung/universitaerer-potentialbereich-region-stadt/>
 (15.03.2017).

Uplegger, S. (2005): Gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge versus Binnenmarkt ohne Wettbewerbsverzerrung. Bestandsaufnahme und Problematik. In: SWP Diskussionspapier, 21. Berlin.

Autorinnen

Dr.-Ing. **Kirsten Mangels** (*1965), Kaiserslautern, studierte Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern. Seit 1992 bis heute ist sie in verschiedenen Positionen im Fachbereich Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern beschäftigt. 2003–2006 war sie wissenschaftliche Projektleiterin in der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. Im Jahr 2006 promovierte sie an der TU Kaiserslautern zum Thema „Evaluation von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz“. Seit 2006 ist sie am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung tätig (Themenschwerpunkte: Raumordnung, Demografischer Wandel, Europäische Strukturpolitik, Europäische Raumentwicklung) und koordiniert internationale Forschungsprojekte des Lehrstuhls.

Dipl.-Ing. **Julia Wohland** (*1985), Kaiserslautern, studierte Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern und der TU Wien. Von 2011 bis 2014 war sie Projektmanagerin bei der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. in den Bereichen Regionalentwicklung, Europa und Wissensmanagement. Seit 2014 ist sie am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig mit den Themenschwerpunkten Raumordnung, Demografischer Wandel und Sicherung der Daseinsvorsorge. Sie ist Mitglied im Jungen Forum der ARL und nahm am Mentoring-Programm von ARL und FRU 2015/2016 teil.

H. Peter Dörrenbächer

Die Großregion: ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum?

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Der Bedeutungsgewinn grenzüberschreitender beruflicher Bildung
 - 2.1 Europäisierung und Wissensgesellschaft
 - 2.2 Ökonomische und demografische Disparitäten
- 3 Auf dem Weg zu einem grenzüberschreitenden Kooperationsraum beruflicher Bildung
 - 3.1 Bisherige grenzüberschreitende Kooperationen auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung
 - 3.2 Die Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen
 - 3.3 Die Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion
 - 3.4 Andere zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung geschlossene und in Vorbereitung befindliche Vereinbarungen
- 4 Herausforderungen und Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses, der damit verbundenen Zunahme grenzüberschreitender Beziehungen sowie infolge demografischer und ökonomischer Disparitäten zwischen benachbarten Grenzregionen hat die grenzüberschreitende berufliche Aus- und Fortbildung in den letzten Jahren einen starken Bedeutungsgewinn erlebt. Der Beitrag rekapituliert bisherige und aktuelle Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Berufsbildung in der Großregion. Dabei stehen die in jüngster Zeit geschlossenen Rahmenabkommen zur beruflichen Bildung im Fokus der Betrachtung. Ferner sucht der Beitrag eine Antwort auf die Frage, ob man die Großregion bereits als einen grenzüberschreitenden Berufsbildungsraum bezeichnen kann.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Berufsbildung/ Berufsausbildung – grenzüberschreitender Arbeitsmarkt – Wissensgesellschaft – Europäisierung – lernende Regionen – Großregion

The Greater Region: a cross-border vocational education and training area?

Abstract

In recent years cross-border vocational education and training has become increasingly significant due to the intensification of European integration and increased cross-border relations, as well as demographic and economic disparities between neighbouring border regions. This paper reviews past and present forms of cross-border cooperation in the field of vocational education and training in the Greater Region. The most recent framework agreements on vocational education and training form the focus of discussion. Analysis also addresses the question of whether the Greater Region can be described as a cross-border vocational education and training area.

Keywords

Cross-border vocational education and training – cross-border labour market – knowledge society – Europeanisation – learning region – Greater Region

1 Einleitung

Mit über 220.000 Grenzpendlern täglich (Statistische Ämter der Großregion 2013: 19) ist die Großregion Saarland – Lorraine – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonne – Communauté Française de Belgique und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (im Folgenden: Großregion) eine der weltweit am stärksten grenzüberschreitend verflochtenen Arbeitsmarktregionen (vgl. Dörrenbächer 2015: 34). Ein Viertel aller Grenzgänger in der EU27 entfallen auf die Großregion. Lediglich die Schweiz verzeichnet mehr Pendler, die hauptsächlich aus dem dort angrenzenden Ländern Frankreich, Deutschland und Italien kommen (IBA 2012: 81). Der Arbeitsmarkt der Großregion ist dank der regelmäßigen Berichte der Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) an den Gipfel der Großregion der wohl weltweit am besten dokumentierte und erforschte grenzüberschreitende Arbeitsmarkt.

In den letzten Jahren erlangte die grenzüberschreitende Berufsausbildung in den Berichten der IBA an den Gipfel der Großregion sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR) einen immer größeren Stellenwert. Sie ist heute ein Kernthema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht nur in der Großregion, sondern in allen europäischen grenzüberschreitenden Kooperationsräumen. Die wichtigsten Gründe sind zum einen die zunehmende Bedeutung von Bildung und Wissen in der Wissens- und Informationsgesellschaft und zum anderen die sozialen (insbesondere demografischen) und ökonomischen Disparitäten zwischen den Teilregionen der Großregion. In den vergangenen Jahren wurden in der Großregion mehrere (Rahmen-) Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Berufsbildung (RVGR 2014; AGBSL 2014) unterzeichnet, sodass sich die Frage stellt, ob die Großregion bereits als grenzüberschreitender Berufsbildungsraum bezeichnet werden kann.

2 Der Bedeutungsgewinn grenzüberschreitender beruflicher Bildung

2.1 Europäisierung und Wissensgesellschaft

In der von zunehmender Liberalisierung und Internationalisierung geprägten Wirtschaft spielen Wissen und Bildung eine immer wichtigere Rolle. Dem trug die Lissabon-Strategie der Europäischen Union (Europäischer Rat 2000; vgl. Bartsch 2013b) sowie die Strategie Europa 2020 (Europäische Kommission 2015; vgl. Becker 2013) Rechnung, indem sie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Weltwirtschaft durch wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung, und durch Förderung von Innovationen als Motor für Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Wissensgesellschaft anstrebte. Ganz im Sinne der Lissabon-Strategie hatte die belgische Ratspräsidentschaft im Jahr 2001 den sogenannten „Brügge-Kopenhagen-Prozess“ angestoßen. Dieser hatte die Europäisierung der Berufsbildung, vergleichbar mit dem Bologna-Prozess für die universitäre Ausbildung, sowie die Erhöhung der Berufsausbildungsmobilität zum Ziel. Von 31 europäischen Bildungsministern der EU- und EWR-Staaten wurde der Prozess im Jahr 2002 verabschiedet (Bartsch 2013b).

Die Novellierung des deutschen Berufsbildungsgesetzes (BBiG) von 2005 muss in diesem Kontext gesehen werden. Nach § 2 Abs. 3 des novellierten BBiG können Auszubildende in Deutschland bis zu einem Viertel ihrer Ausbildung im Ausland absolvieren (BBiG vom 23. März 2005), und in Frankreich können Auszubildende seit Februar 2009 bis zur Hälfte ihrer betrieblichen Ausbildung ebenfalls im Ausland absolvieren (Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2014: 106). Mit Bezug auf die grenzüberschreitende Berufsausbildung formulierte der Innovationskreis berufliche Bildung (2007) des BMBF 10 Leitlinien. Deren wichtigste Prinzipien und Ziele waren die Stärkung des Berufsprinzips, die Flexibilisierung der beruflichen Bildung, die Verbesserung der Mobilität und Anerkennung von Ausbildungsleistungen, die Stärkung der dualen Ausbildung und die Sicherung des Potenzials des internationalen Bildungsmarktes. Voraussetzung dafür war allerdings, dass die nationalen, bisher sehr unterschiedlichen Ausbildungssysteme transparenter gestaltet wurden. Entsprechend haben das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2009 ein Europäisches Leistungspunktesystem für die Berufsbildung verabschiedet (Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009; vgl. auch Frommberger 2011; Frommberger/Milolaza 2010; Fietz/Reglin/Schöpf 2008; BMBF 2017a), welches dem des Bologna-Prozesses für die Hochschulausbildung ähnlich ist. Durch dieses sogenannte *European Credit System for Vocational Education and Training* (ECVET) sollte die Ausbildungsmobilität und die Anerkennung von Ausbildungsleistungen vereinfacht werden. Dies war jedoch nur möglich, wenn die Dokumentation der Berufsausbildung stärker kompetenz- als abschlussbezogen erfolgte. Dementsprechend entwickelte das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e.V. einen an Kompetenzen orientierten Profilpass (<http://www.profilpass-online.de>). In der Sichtbarkeit von Kompetenzen wurde „eine wesentliche Komponente bei der Beurteilung der Frage der Bedeutung von Ausbildung und der Anerkennung von Abschlüssen für einen erfolgreichen Vermittlungsprozess“ (IBA 2010: XXVI) gesehen. Mit Blick auf die Anerkennung von Abschlüssen und die später entwickelten Ansätze zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Kooperationsraums auf dem Gebiet der beruflichen Bildung sollten nicht mehr der formale Aufbau der Berufsausbildung in Nachbarland, sondern die vermittelten Kompetenzen wichtigstes Beurteilungskriterium sein. „Im Alltag des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes begegnen Arbeitgeber den ... Problemen [der Vergleichbarkeit von Berufen

und Abschlüssen, d. Vf.] zunehmend damit, dass sie immer stärker auf die tatsächlichen Kompetenzen der Bewerber abstellen und weniger auf zertifizierte Nachweise und Diplome. Die Frage, ob diese Kompetenzen formell, etwa im Rahmen einer Ausbildung oder eines Studiums, erworben wurden, oder aber informell, also z. B. das Produkt langjähriger Berufserfahrung oder privater Interessen sind, tritt dabei zunehmend in den Hintergrund“ (IBA 2010: 148).

Dieser Paradigmenwechsel der Anerkennung von Abschlüssen von eher formalen zu kompetenzbezogenen Kriterien, welcher sich bisher vor allem auf die grenzüberschreitende Stellenvermittlung bezogen hat, war für die spätere Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildungsprogramme von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Denn erst die Anerkennung der kulturell und historisch bedingten Differenz und Diversität von beruflichen Ausbildungssystemen sollte eine flexible und pragmatische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden beruflichen Ausbildung ermöglichen.

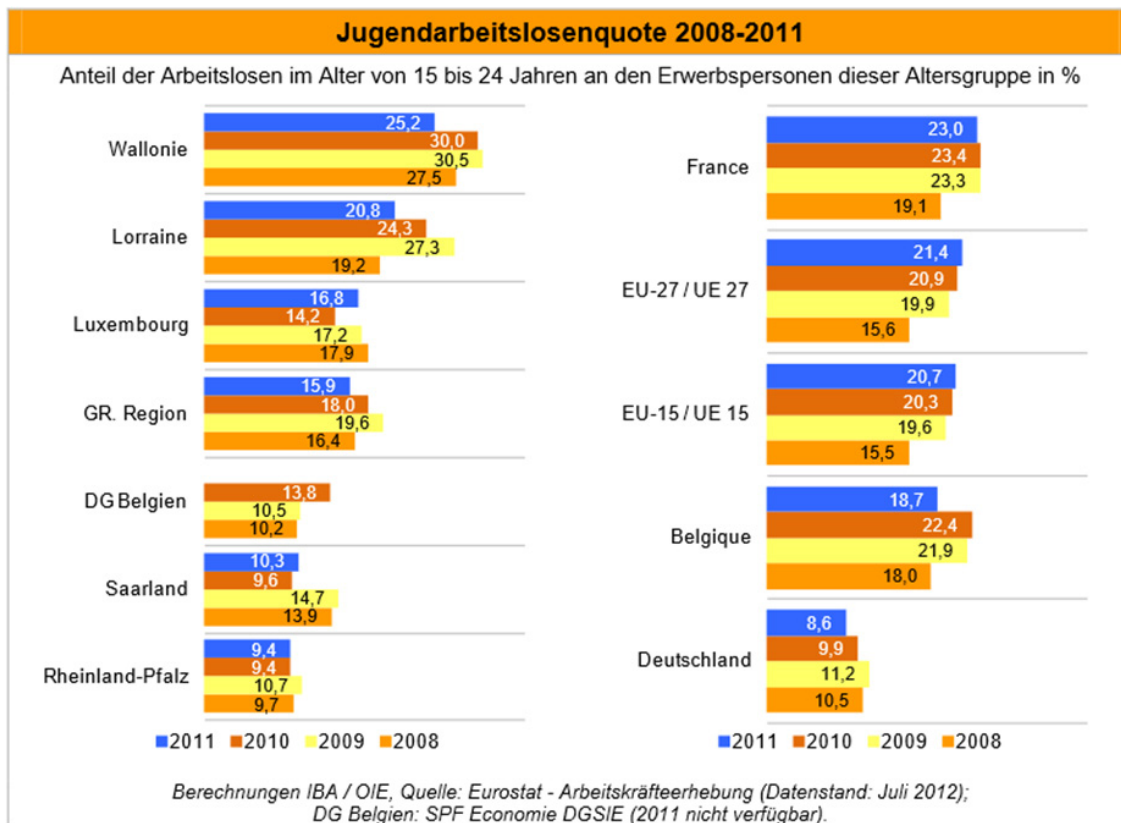
2.2 Ökonomische und demografische Disparitäten

Die bisher dargestellten Entwicklungstrends bezogen sich primär nicht auf nachbarschaftlich-grenzüberschreitende, d. h. *interregionale*, sondern vor allem auf *interstaatliche* oder internationale Anerkennungen von Berufsabschlüssen, bisweilen auch Kooperationen der beruflichen Bildung. Sie waren eine Antwort auf die Herausforderungen zunehmender Globalisierung, internationaler Konkurrenz und auf die Erfordernisse der Wissens- und Informationsgesellschaft. Diese Herausforderungen betrafen natürlich auch grenzüberschreitende Regionen wie die Großregion. Im Falle der Großregion wurden allerdings interregionale ökonomische und demografische Disparitäten zu einem immer stärkeren Treiber für die Entwicklung integrierter grenzüberschreitender Berufsbildungsaktivitäten. So ist die Altersstruktur der Bevölkerung in den einzelnen Teilregionen der Großregion sehr unterschiedlich. Während die Bevölkerung in Luxemburg durch Zuwanderung von Erwerbspersonen vergleichsweise jung ist, ist der Altenquotient in den beiden deutschen Teilregionen höher als in den anderen Regionen (vgl. IBA 2006: VII f.; IBA 2012: 17 ff.). Anders als in den Nachbarregionen werden die starken Jahrgänge der in den 1950er und 1960er Jahren Geborenen, die in den nächsten Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden, wegen der niedrigeren Geburtenraten nicht vollständig ersetzt werden, sodass es vor allem im Handwerk, in technischen Berufen und in dem nur begrenzt rationalisierbaren Gesundheits- und Pflegedienstleistungssektor zu massiven Rekrutierungsengpässen kommen wird.

Hinsichtlich der Höhe der Jugendarbeitslosigkeit und deren Entwicklung unterscheiden sich (und unterscheiden sich auch heute noch) die Teilregionen der Großregion zum Teil sehr deutlich. So lag diese in der Periode 2008 bis 2011 in den beiden deutschen Teilregionen deutlich unter jener in den anderen Regionen (vgl. Abbildung 1).

Diese interregionalen demografischen und ökonomischen Disparitäten waren zusammen mit der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender Beziehungen und grenzüberschreitender Regionalverbünde (z. B. Euroregionen, EVTZ) im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses sowie den zuvor angesprochenen Herausforderungen der Wissens- und Informationsgesellschaft (Stichworte „Europa 2020“ und „Lebenslanges Lernen“) starke Motive für die Entwicklung integrierter und umfassender Konzepte grenzüberschreitender beruflicher Bildung und Fortbildung.

Abb. 1: Jugendarbeitslosenquote in den Teilregionen der Großregion und in der EU



Quelle: IBA 2012: 40

3 Auf dem Weg zu einem grenzüberschreitenden Kooperationsraum beruflicher Bildung

Im Kontext des zuvor kurz dargestellten Bedeutungsgewinns der beruflichen Ausbildung im Allgemeinen und der grenzüberschreitenden Berufsausbildung im Besonderen haben sich diesbezügliche Aktivitäten auch in der Großregion intensiviert. Meilensteine auf dem Weg zu einem integrierten grenzüberschreitenden Berufsbildungsraum waren folgende im Jahr 2014 unterzeichnete Vereinbarungen:

1. „Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen“ (RVSL 2014)
2. „Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion“ (RVGR 2014)

Während die saarländisch-lothringische Rahmenvereinbarung als Prototyp für die später geschlossenen und noch zu schließenden Vereinbarungen zwischen anderen Teilregionen der Großregion betrachtet werden kann, soll die großregionale Rahmenvereinbarung dazu beitragen, „die zahlreichen Aktivitäten unterschiedlicher Akteure auf lokaler, regionaler, nationaler und bilateraler Ebene zu strukturieren, ihre Bekanntheit und Akzeptanz in der Bevölkerung zu stärken und die Großregion zu einem gemeinsamen Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum zu entwickeln“ (RVGR 2014: 5).

Bevor die Aushandlung und die Inhalte beider Rahmenvereinbarungen näher dargestellt werden, sollen zunächst bisherige grenzüberschreitende Kooperationen in der

Großregion auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung typisierend und zusammenfassend genannt werden.

3.1 Bisherige grenzüberschreitende Kooperationen auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung

Angesichts der langjährigen intensiven wirtschaftlichen Verflechtungen und grenzüberschreitenden Pendlerbeziehungen (vgl. Dörrenbächer 2015) erstaunt es nicht, dass es bereits vor der Aushandlung und Unterzeichnung beider Rahmenvereinbarungen in der Großregion eine große Zahl unterschiedlichster grenzüberschreitender Kooperationen auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung gab. Einen umfassenden Überblick hierzu geben der Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion 2013/2014 für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2014: 173 ff.) sowie die Bestandsaufnahme der „Task Force Grenzgänger“ (2012). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit listet der Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion über 50 verschiedene Maßnahmen und Projekte auf. Davon entfallen rund 20 auf den „Bereich Ausbildung“, 18 auf den „Bereich Vermittlung/Beratung/Anwerben“, sieben auf den „Bereich Weiterbildung/Austauschprogramme“ und drei auf den „Bereich Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse“.

Zu betonen ist, dass es sich bei den meisten grenzüberschreitenden Kooperationen und Projekten aus dem Bereich Ausbildung nicht um reguläre grundständige und/oder integrierte Berufsausbildungsprogramme handelt, welche zu einem nationalen, geschweige denn zu einem gemeinsamen bi-nationalen Abschluss führen.

In einem Fall (KFZ-Bereich, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens) erfolgte von 2005 bis 2011 die komplette praktische und theoretische Ausbildung im Inland, während die Abschlussprüfung vor einer trilateralen Kommission abgelegt wurde, sodass hier sogar ein trilateraler Abschluss erworben werden konnte. Allerdings existiert dieses Programm in dieser Form nicht mehr. In einem anderen, von den luxemburgischen, rheinland-pfälzischen und saarländischen Kammern getragenen Programm erlernen Luxemburger den Beruf des Buchbinders. Sie besuchen im Heimatland die Schule, während die praktische betriebliche Ausbildung in Rheinland-Pfalz oder im Saarland erfolgt.

Bei den meisten aufgelisteten Programmen und Projekten handelt es sich dagegen um kurzfristige Angebote, wie die von der Formation SaarLor FSL vermittelten Berufspraktika in deutschen Unternehmen. Die FSL ist das französische Tochterunternehmen der aus dem Service Center Berufsbildung der Deutschen Steinkohle AG hervorgegangenen TÜV Nord Bildung Saar. FSL kooperiert u. a. mit den französischen Berufsbildungseinrichtungen *Greta de Sarreguemines – Education Nationale*, der *Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA* sowie mit Unternehmen in der Region, vermittelt Berufspraktika in Unternehmen und bietet in dem Ausbildungszentrum Völklingen der TÜV Nord Bildung Saar bilinguale Programme für die berufliche Erstausbildung an (FSL 2017).

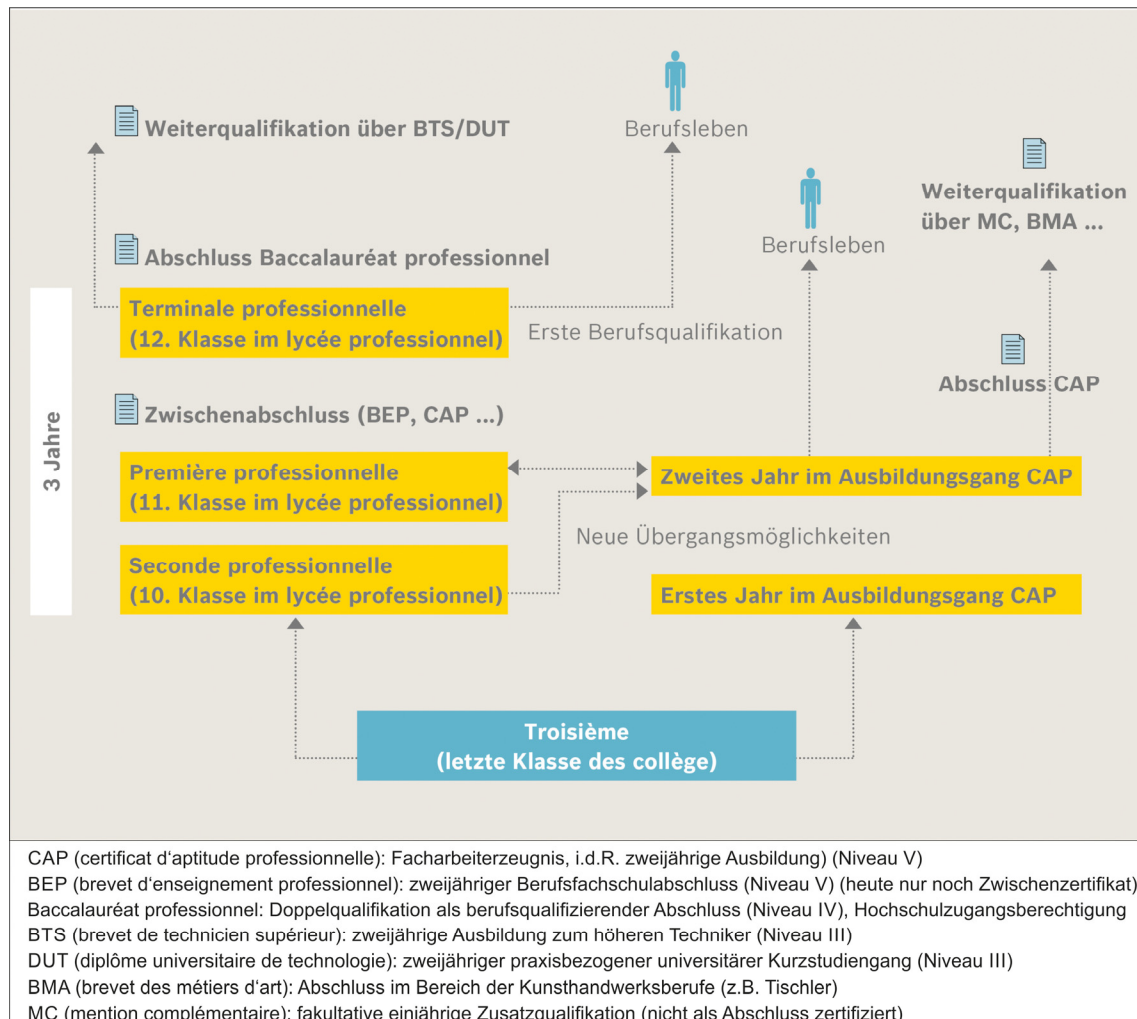
Für die Entstehung eines grenzüberschreitenden Kooperationsraums der beruflichen Bildung besonders wichtig war, dass es die deutsche und französische Gesetzgebung, wie bereits erwähnt, seit 2005 bzw. 2009 ermöglichte, einen Teil der Berufsausbildung, etwa in Form von Berufspraktika, im Ausland durchzuführen.

Bedeutendster Akteur auf diesem Gebiet ist die Verbundausbildung Untere Saar e. V. (VAUS). Diese von der IHK Saarland und dem Verband der Metall- und Elektroindustrie

■ Die Großregion: ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum?

des Saarlandes getragene Einrichtung vermittelt saarländischen und lothringischen Berufsschüler/-innen Berufspraktika in Betrieben im Nachbarland. Insbesondere im französischen Berufsausbildungssystem (Abb. 2), in dem die in Deutschland übliche duale Berufsausbildung nicht sehr verbreitet ist, spielen Betriebspraktika eine große Rolle. So haben Schüler/-innen des *Lycée professionnel* im Rahmen ihres dreijährigen *Baccalauréat professionnel* mehrere Praktika von insgesamt 22 Wochen in Unternehmen zu absolvieren (VAUS 2012: 8).

Abb. 2: Verschiedene Ausbildungswege im französischen Berufsausbildungssystem nach der 9. Schulklasse



Quelle: Robert Bosch Stiftung 2010: 15, eigene Ergänzungen

VAUS hat von 2009 bis 2012 in dem im Rahmen des JOB-STARTER Programms des BMBF und des vom ESF (vgl. BMBF 2017b; VAUS 2013) realisierten Projekts „PontSaarLor“ (Robichon/Schwarz 2011; VAUS 2012) und mit der im Januar 2013 eingerichteten Fachstelle für grenzüberschreitende Ausbildung über 150 französische und vier deutsche Praktikanten vermittelt (Saarland 2013; Interview Alexandra Schwarz (VAUS), 26.07.2015). Die Fachstelle wurde von der saarländischen Landesregierung, der IHK Saarland, dem Verband der Metall- und Elektroindustrie des Saarlandes und (seit Juli 2014) von der Agentur für Arbeit über eine 18-monatige Pilotphase finanziert.

Durch die hohe Zahl der vermittelten Praktika haben das Projekt „PontSaarLor“ und die Fachstelle einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, dass viele Jugendlichen im benachbarten Lothringen die Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung überhaupt wahrnehmen und diese kommunizieren konnten. Dies betrifft auch die durch das saarländisch-lothringische Rahmenabkommen ermöglichte zu einem Berufsabschluss führende grenzüberschreitende Berufsausbildung, wie im folgenden Abschnitt ausgeführt wird, sowie die seit 2010 praktizierte Beschäftigung französischer Auszubildender durch das saarländische Unternehmen Möbel Martin und deren Ausbildung zum/zur „Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel“ (IHK, intern: Einrichtungsberater/in) (Demografie Netzwerk Saar 2014).

Gerade Unternehmen wie Möbel Martin, die wegen eines hohen Anteils französischer Kunden bereits seit einigen Jahren französische Auszubildende beschäftigen, und die VAUS mit ihrer Fachstelle für grenzüberschreitende Ausbildung haben wichtige Kontakte zu französischen Berufsschulen entlang der Grenze aufgebaut und sich ein umfassendes Wissen über Organisation und Kultur des französischen Berufsbildungssystems und die Bedürfnisse französischer Auszubildender angeeignet. Dies ist unverzichtbar für die Durchführung integrierter grenzüberschreitender Berufsausbildungsprogramme.

3.2 Die Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen

Einen Meilenstein für die Entwicklung der Großregion als grenzüberschreitenden Kooperationsraum der beruflichen Bildung stellt die im Jahr 2014 unterzeichnete Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen (RVSL 2014) einschließlich das darauf basierende Abkommen über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland – Lothringen (AGBSL 2014) dar.

Entstehungsgeschichte der Rahmenvereinbarung

Unter Bezugnahme auf eine Erklärung, welche die Bildungsminister der Großregion dem Gipfel bereits am 6. Mai 2010 in einer Fachministerkonferenz unterbreitet hatten, empfahl der 12. Gipfel der Großregion am 24. Januar 2011, „eine weitere intensive Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Ausbildung als wichtigem Wettbewerbsfaktor für die grenznahen Regionen, mit besonderer Berücksichtigung einer besseren Sprachkompetenz“ (Gemeinsame Erklärung, 12. Gipfel der Großregion:13).

Der gleiche Gipfel der Großregion hatte seinerzeit die Bildung einer „Task Force Grenzgänger“ beschlossen. Die im September 2011 eingesetzte Task Force setzte sich aus mit dem Arbeitsrecht Frankreichs und Deutschlands vertrauten Juristinnen aus beiden Ländern zusammen, die insbesondere die juristischen Hürden und Hindernisse untersuchten, welche sich den Grenzpendlern alltäglich stellen, beginnend von der Anerkennung von Berufsabschlüssen bis hin zu arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Fragen. Die Task Force unterbreitete den für den Arbeitsmarkt und die Berufsausbildung zuständigen Ministerien und Verwaltungsstellen juristische Vorschläge zur Lösung bzw. Beseitigung dieser Hindernisse. Ein eigenes Arbeitsgebiet der Task Force betraf die juristischen und administrativen Probleme der grenzüberschreitenden beruflichen Ausbildung in der Großregion. In einer im November 2012 herausgegebenen Bestandsaufnahme „Grenzüberschreitende Berufsausbildung in der Großregion“ (Task Force 2012) fasste die Task Force die in der Großregion bereits durchgeführten Maßnahmen grenzüberschreitender Berufsausbildung zwischen den verschiedenen Teilregionen zusammen

und deckte dabei auch deren Entwicklungspotenziale und -defizite auf. Insofern war sie für die Entwicklung der Rahmenvereinbarung von nicht geringer Relevanz.

Für die Entstehung der Rahmenvereinbarung von wohl noch größerer Bedeutung waren die schon weit fortgeschrittenen Verhandlungen der Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein (RVOR 2013), die der französische Staat, das Land Baden-Württemberg, das Land Rheinland-Pfalz sowie die deutschen und französischen Akteure der beruflichen Ausbildung in der Oberrheinregion auf Initiative der Oberrheinkonferenz geführt hatten. Dieses Abkommen, das auf langjährigen Erfahrungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung in der Oberrheinregion (vgl. Beitrag Harster/Siebenhaar in diesem Band) basiert hatte, wurde bereits am 12. September 2013 unterzeichnet. Es war Vorbild für die zwischen dem Saarland und der Region Lothringen verhandelten Rahmenvereinbarung.

Dass die saarländisch-lothringische Rahmenvereinbarung beschleunigt ausgehandelt wurde, muss aber auch im Zusammenhang mit den im Jahr 2013 begangenen Feierlichkeiten anlässlich des 50-jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrags gesehen werden. So hatte der 15. Deutsch-Französische Ministerrat, der am 22. Januar 2013 in Berlin anlässlich dieses Jubiläums stattfand, in einer gemeinsamen Erklärung „der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der regionalen Integration umfassende Bedeutung eingeräumt“ und betont, dass sich die beiden Länder „koordiniert durch die Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit (...) dafür einsetzen (werden), dass die deutsch-französischen Grenzregionen näher zusammenrücken, insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Ausbildung, Bildung und Sicherheit“ (Erklärung von Saarbrücken zur deutsch-französischen Zusammenarbeit in den Grenzregionen vom 15. Juli 2013: 1). Ferner regte der Deutsch-Französische Ministerrat diesbezüglich ein Treffen der für die deutsch-französische Zusammenarbeit zuständigen Regierungsbeauftragten an, das im Juli 2013 auf Einladung der Ministerpräsidentin des Saarlandes und Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für die deutsch-französischen Kulturbeziehungen, Annegret Kramp-Karrenbauer, in Saarbrücken stattfand. In ihrer dort verabschiedeten Erklärung von Saarbrücken vom 15. Juli 2013 werden die zuständigen Stellen in anderen Grenzregionen ermutigt, „dem Beispiel des Eurodistrikts Straßburg/Ortenau zu folgen und bis Ende 2014 analoge Programme der dualen Berufsausbildung zu entwickeln“ (Erklärung von Saarbrücken zur deutsch-französischen Zusammenarbeit in den Grenzregionen vom 15. Juli 2013: 2 f).

Kurz darauf, am 25.09.2013, unterzeichneten der Präsident des Regionalrates von Lothringen, Jean-Pierre Masseret, und die Ministerpräsidentin des Saarlandes, Annegret Kramp-Karrenbauer, auf einer von der saarländischen Landesregierung veranstalteten Strategietagung zur grenzüberschreitenden beruflichen Ausbildung eine politische Absichtserklärung betreffend den Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Auf dieser Tagung, die ganz im Zeichen des 50-jährigen Elysée-Vertrags-Jubiläums stand, tauschten deutsche und französische Unternehmen ihre Erfahrungen auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Ausbildung miteinander aus. Parallel dazu unterzeichneten am 15. November 2013 die Agentur für Arbeit Saarland und Kaiserslautern-Pirmasens eine lokale Vereinbarung zur Einrichtung eines deutsch-französischen Vermittlungsservice, durch den die grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsvermittlung verbessert werden sollte (Bundesagentur für Arbeit 2014). Zwischenzeitlich wurden die im Raum der Oberrhein-Konferenz geführten Verhandlungen einer Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende

Berufsausbildung (RVOR) abgeschlossen, die Rahmenvereinbarung wurde am 12. September 2013 unterzeichnet.

Entsprechend dem in der Erklärung von Saarbrücken von Juli 2013 formulierten Aufruf haben das Saarland und die Region Lothringen nach dem Muster der Verhandlung der Rahmenvereinbarung am Oberrhein die „Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen. Strategische Ziele“ (RVSL 2014) ausgehandelt. Diese wurde schließlich am 2. Juni 2014 unterzeichnet.

Gegenstand der Rahmenvereinbarung und des Abkommens über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland – Lothringen

Zentraler Gegenstand der Rahmenvereinbarung war der Eintritt in den grenzüberschreitenden Ausbildungs- und Arbeitsmarkt mit dem neuen Schul- und Ausbildungsjahr 2014/2015 „durch die Förderung beruflicher Austauschmaßnahmen zwischen beiden Gebieten“ und „Ausbau der grenzüberschreitenden beruflichen Bildung zwischen dem Saarland und Lothringen“ (RVSL 2014: 3). Durch die Vereinbarung sollte deutschen und französischen Jugendlichen die Möglichkeit gegeben werden, „den praktischen Teil ihrer Ausbildung auf der Grundlage eines Ausbildungsvertrags in einem Unternehmen des Nachbarlandes zu absolvieren“ (RVSL 2014). Ein wesentliches Ziel war es, einen Beitrag zur Verzahnung der unterschiedlichen Ausbildungssysteme zu leisten, wobei dem in Deutschland praktizierten Prinzip der dualen Berufsausbildung eine besondere Rolle zukam, indem die Auszubildenden die Möglichkeit erhalten sollten, die theoretische Ausbildung im jeweiligen Heimatland und die praktische (betriebliche) Ausbildung im Nachbarland zu absolvieren. Damit sollte sowohl der bisherigen Inkompatibilität des deutschen und französischen Ausbildungssystems als auch dem Problem der für die Absolvierung der theoretischen Ausbildung im Nachbarland meistens nicht ausreichenden Sprachkenntnisse der Auszubildenden begegnet werden.

Wie die Bezeichnung „Rahmenvereinbarung ... Strategische Ziele“ deutlich macht, handelt es sich bei der Vereinbarung um einen eher flexiblen Rahmen, in welchem langfristige Ziele formuliert werden, die Raum lassen für unterschiedliche Formen der Kooperation: So stimmten die Partner im Abkommen überein, „dass eine Vielfalt von Kooperationen wünschenswert ist und angestrebt wird“ (RVSL 2014: 4). Damit verfolgte die Rahmenvereinbarung einen von Diversität geprägten Ansatz der Europäisierung beruflicher Ausbildung, welche stärker fokussiert auf die Vermittlung von Kompetenzen als auf gleiche Berufsabschlüsse. Die Rahmenvereinbarung eröffnete damit ein Experimentierfeld für unterschiedliche Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Dabei fokussiert die Vereinbarung nicht allein auf saarländisch-lothringische Kooperation. Denn die durch die Vereinbarung ermöglichten Initiativen sollen „in enger Koordination mit den Partnerregionen der Großregion, dem Großherzogtum Luxemburg, der Region Wallonien und Rheinland-Pfalz, entwickelt werden“ (RVSL 2014; vgl. auch Abschn. 3.3 und 3.4).

Parallel zur Rahmenvereinbarung wurde am gleichen Tag das „Abkommen über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland – Lothringen gemäß Artikel 5 der Rahmenvereinbarung über die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung Saarland – Lothringen“ (AGBSL 2014) geschlossen. Unterzeichner waren der französische Staat, die Region Lothringen, die Académie de Metz-Nancy, die

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, die Handwerkskammer Lothringen, die Industrie- und Handelskammer der Region Lothringen, die Industrie- und Handelskammer Saarland, die Handwerkskammer des Saarlandes, die Landwirtschaftskammer Saarland sowie die Regionaldirektion Rheinland-Pfalz – Saarland der Bundesagentur für Arbeit.

„Mit den Abkommen wird lothringischen und saarländischen Jugendlichen ermöglicht, einen Ausbildungsvertrag mit einem Unternehmen im Nachbarland zu schließen und den praktischen Teil der Ausbildung dort zu absolvieren. Theoretische Lehrinhalte werden in der Berufsschule im Heimatland gelernt. Am Ende der Ausbildung legen die Jugendlichen dann in ihrem Heimatland, in dem sie die berufliche Schule durchlaufen haben, die Abschlussprüfung ab und erwerben ihren Berufsabschluss. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, sofern die Bedingungen dafür erfüllt sind, zusätzlich die Abschlussprüfung im jeweiligen Partnerland abzulegen. Insgesamt 15 Berufe können grenzüberschreitend erlernt werden“ (Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle 2014: 102).

Bisherige Umsetzung der Rahmenvereinbarung und des Abkommens über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland – Lothringen

Die durch die Rahmenvereinbarung und das Abkommen über grenzüberschreitende Berufsausbildung ermöglichte Ausbildung ist insbesondere für diejenigen saarländischen Unternehmen bedeutsam, die wegen eines hohen französischen Kundenanteils ein großes Interesse daran haben, französische Mitarbeiter zu gewinnen und diese bereits durch deren Berufsausbildung im Unternehmen an sich zu binden. Denn diese Unternehmen, wie das Beispiel „Möbel Martin“ zeigte, hatten bisher dadurch Rekrutierungsprobleme, dass die meisten Auszubildenden wegen mangelnder Sprachkenntnisse nicht in der Lage waren, den theoretischen Ausbildungsteil in Deutschland zu absolvieren. Diese Beschränkung konnte durch die Rahmenvereinbarung gemildert werden.

Unmittelbar nach Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung und des darauf basierenden Abkommens haben die beiden saarländischen Unternehmen „Möbel Martin“ und „Globus“ (Betreiber von Verbraucher- und Baumärkten) gemeinsam mit dem *Lycée professionnel Henri-Nominé* in Sarreguemines (Lothringen) eine wechselweise schulische und betriebliche Ausbildung („formation en alternance“) aufgelegt, welche mit dem „BTS-NRC“ („Brevet de techniciens supérieur – Négociation et relation client“) abgeschlossen wird. Der Abschluss entspricht in etwa dem des deutschen Kaufmanns / der deutschen Kauffrau im Einzelhandel. Die Auszubildenden haben einen Ausbildungsvertrag mit den deutschen Unternehmen Möbel Martin und Globus und absolvieren dort ihre praktische Ausbildung. Die theoretische Ausbildung und die Abschlussprüfung finden am CFA (*Centre de formation d'apprentis*) Sarreguemines (*Lycée professionnel Henri-Nominé*) in einer eigenen „BTS en alternance“-Projektklasse statt. Die Auszubildenden erwerben den französischen Berufsabschluss „BTS-NRC“. Optional können sie bei entsprechenden Sprachkenntnissen nach der zweijährigen Ausbildung zusätzlich auch den deutschen IHK-Abschluss ablegen.

Neben diesem sogenannten Modell „Möbel Martin / Globus“ für die kaufmännische Ausbildung gibt es seit dem Schuljahr 2015/16 für die gewerbliche Ausbildung noch das sogenannte Modell Michelin: Zurzeit besuchen zwei französische Auszubildende in Sarreguemines die Berufsschule und absolvieren die vorgeschriebenen Praktika bei Michelin in Homburg, um einen französischen Elektriker-Abschluss zu erwerben. Die IHK und die entsprechenden französischen Stellen gleichen die Inhalte mit dem Ausbil-

dungsberuf Energieelektroniker ab. An die dreijährige Ausbildung in Frankreich schließt sich ein sechsmonatiges Praktikum an mit der Möglichkeit, die praktische Prüfung im deutschen Ausbildungsberuf abzulegen (Nagel 2015: 18). Darüber hinaus hat Michelin Homburg eine Vereinbarung mit dem CFAI (*Centre de formation d'apprentis de l'industrie*) in Yutz (Lothringen) für andere Lehrberufe geschlossen.

Im Gegensatz zu diesen beiden Modellen, in denen die Beschäftigung nach deutschem Recht in Deutschland und die (theoretische) Ausbildung nach französischem Recht (in Frankreich) erfolgt, bildet der Automobilhersteller Smart in Hambach (Lothringen) einen Auszubildenden nach deutschem Recht aus.

Insgesamt haben 13 Auszubildende im Ausbildungsjahr 2015/16 eine grenzüberschreitende „formation en alternance“ auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung und des darauf aufbauenden Abkommens über die grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland – Lothringen aufgenommen, von denen zurzeit (März 2016) noch 11 ihre Ausbildung fortsetzen (vgl. Schneider/Otto/Dauenhauer 2016; Dorka/Frisch 2015).

3.3 Die Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion

Während die zwischen dem Saarland und Lothringen geschlossene Rahmenvereinbarung und das darauf basierende Abkommen eine Grundlage für die operative Umsetzung grenzüberschreitender beruflicher Ausbildungsgänge darstellt, hat die am 5. November 2014 in Kraft getretene Rahmenvereinbarung der Großregion die Funktion, die dort bestehenden unterschiedlichen grenzüberschreitenden Aktivitäten auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu strukturieren, gemeinsame Ziele der grenzüberschreitenden Berufsbildungspolitik zu definieren und geeignete Handlungsansätze zur Verwirklichung dieser Ziele aufzuzeigen. „Darüber hinaus beschreibt sie Maßnahmen der Information und Kommunikation mit dem Ziel, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen in der Großregion für die bestehenden Möglichkeiten grenzüberschreitender Berufsbildung zu sensibilisieren und deren Bekanntheitsgrad und Akzeptanz zu steigern. Damit die Fortschritte bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung dokumentiert und Empfehlungen für weitere Schritte abgeleitet werden können, ist ... ein strukturiertes Verfahren der Berichterstattung vorgesehen, das eine neue Qualität der Zusammenarbeit in der Großregion institutionalisiert“ (RVGR: 5).

Gemäß Artikel 2 der Rahmenvereinbarung unterstützen und stärken die Partner unterschiedliche Varianten der grenzüberschreitenden Berufsausbildung, wie praktische Ausbildung im Nachbarland und theoretische Ausbildung im Heimatland oder in mehreren Staaten oder inländische Ausbildung im Heimatland und mehrere Praktika im Nachbarland. Entsprechend werden verschiedene Varianten der grenzüberschreitenden beruflichen Weiterbildung aufgelistet.

Entsprechend der in einem vorangegangenen Abschnitt angesprochenen rechtlichen, kulturellen und organisatorischen Diversität nationaler Berufsausbildungssysteme und der damit verbundenen Notwendigkeit, berufliche Ausbildungsgänge transparent zu dokumentieren und Leistungen kompetenzbezogenen und flexibel anzuerkennen, nennt Artikel 3 als wichtige Handlungsansätze zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele unter anderem „bi- und multilaterale Abkommen und Experimentierklauseln ... [und] die Nutzung und Verbesserung der Möglichkeiten zur Gleichwertigkeitsfeststellung oder Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen und Berufs- und Weiterbildungsabschlüsse“ (RVGR: 9). Dass das Rahmenabkommen diesen offenen und flexiblen

Ansatz der grenzübergreifenden Kooperation in der Berufsaus- und -fortbildung explizit als pragmatische Möglichkeit anspricht und kommuniziert, darf in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden.

3.4 Andere zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung geschlossene und in Vorbereitung befindliche Vereinbarungen

Der Rahmenvereinbarung der Großregion folgend (und in Anlehnung an die saarländisch-lothringische Rahmenvereinbarung) haben Lothringen und das Großherzogtum Luxemburg im Mai 2015 ihre Absicht zur Kooperation auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung erklärt (Hasser, C. 2015: Folie 1). Ähnlich wie bei den saarländisch-lothringischen Beispielen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben das IUT (Institut Universitaire de Technologie) *Henri Poincaré* in Longwy und die Arbeitnehmerkammer Luxemburgs (*Chambre des Salariés Luxembourg* (CSL)) unter anderem ein Ausbildungsprogramm für Buchführung und Finanzverwaltung aufgelegt, welches als „formation en alternance“ durchgeführt wird. Die Auszubildenden sind in einem luxemburgischen Unternehmen beschäftigt und studieren in Abend- und Wochenendkursen. Sie schließen die Ausbildung mit einer „Licence professionnelle de gestion comptable“, einem dem Bachelor entsprechenden Abschluss, ab (Kubler 2015). Durch das Programm haben lothringische Fachkräfte, die bereits an ein Unternehmen gebunden sind, sehr gute Beschäftigungsperspektiven in der Region. Darüber hinaus können die Rekrutierungsprobleme der von Beschäftigtenknappheit und Überalterung betroffenen luxemburgischen Unternehmen gemindert werden.

Die Region Lothringen und das Land Rheinland-Pfalz haben ihrerseits eine Bestandsaufnahme durchgeführt, um gemeinsame Ziele für eine zwischen beiden Regionen projektierte Rahmenvereinbarung zu formulieren. Mit der Region Wallonien findet derzeit ein Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit vorzubereitenden Verhandlungen einer zu definierenden Vereinbarung statt (Hasser, C. 2015: Folie 1). Am 29. Februar 2016 schließlich schlossen die Deutsche Gemeinschaft Belgiens und das Bundesland Rheinland-Pfalz sowie wichtige Akteure der Berufsausbildung beider Regionen eine Vereinbarung zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion (VDGBRLP).

4 Herausforderungen und Ausblick

Im Zusammenhang mit der Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses, der damit verbundenen Zunahme grenzüberschreitender Beziehungen und dem Bedeutungsgewinn von schulischer und beruflicher Bildung und Wissen in der heutigen Wissensgesellschaft sowie infolge soziodemografischer und ökonomischer Disparitäten zwischen benachbarten Grenzregionen hat die grenzüberschreitende berufliche Aus- und Fortbildung einen starken Bedeutungsgewinn erlebt. Die Zahl der Maßnahmen und Programme hat in den letzten 10 bis 15 Jahren stark zugenommen. Beobachtbar ist ferner ein Paradigmenwechsel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Fortbildung. Dieser ist geprägt von einem an Kompetenzen orientierten pragmatischen und flexiblen Ansatz. Im Rahmen von Erfahrungsaustausch und gemeinsamen Lernprozessen der beteiligten regionalen Akteure werden unterschiedlichste, bis dahin nicht für möglich gehaltene Formen der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Fortbildung erprobt. Das zwischen dem Saarland und Lothringen ausgehandelte Rahmenabkommen und das Rahmenabkommen über die Berufsbildung in der Großregion sowie die anderen geschlossenen und in Vorbereitung befindlichen Ab-

kommen in der Großregion stützen diese neuen pragmatischen Formen der Kooperation. Sie sind aber auch selbst Ausdruck dieses Transformationsprozesses hin zu einem integrierten grenzüberschreitenden beruflichen Ausbildungsmarkt.

Dieser wird allerdings durch unterschiedliche Hindernisse und Hürden weiterhin behindert. Die Problematik mangelnder Sprachkenntnisse stellt nach wie vor eine der größten Herausforderungen dar. Mangelndes Interesse für die grenzüberschreitende Berufsausbildung, gepaart mit mangelndem Wissen, teilweise sogar Vorurteilen und unrealistischen Erwartungen sowohl aufseiten der Unternehmen als auch der potenziellen und auch angehenden Auszubildenden, stellen weiterhin bedeutende Hürden dar. Es bleibt zu hoffen, dass diese durch den in diesem Beitrag beschriebenen Prozess (z. B. Rahmenvereinbarungen) gesenkt werden.

Neben diesen mentalen gibt es noch eine ganze Reihe „harter“ (rechtlicher, finanzieller, infrastruktureller) Hürden und Herausforderungen für die grenzüberschreitende berufliche Bildung: So stellt die Finanzierung der Berufsausbildung für deutsche ausbildende Unternehmen insofern ein Problem dar, als für die theoretische Ausbildung in Frankreich üblicherweise ein Schulgeld erhoben wird, was für die Unternehmen, die in Deutschland bereits ein Gehalt an die Auszubildenden zahlen, eine Zusatzbelastung darstellt, wenn keine Kompensation durch komplizierte politische Vereinbarungen erfolgt. Ferner ist das Problem der direkten Doppel-Diplomierung grenzüberschreitender Ausbildungsprogramme auch durch die Rahmenvereinbarungen nicht abschließend geklärt worden. Ein weiteres Problem für die noch jungen, meist nicht über ein Privatfahrzeug verfügenden Auszubildenden stellt die schlechte grenzüberschreitende ÖPNV-Erreichbarkeit der Ausbildungsbetriebe dar (s. Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner in diesem Band).

Angesichts der immer noch gewaltigen Hürden einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung und der sehr geringen Zahl an grenzüberschreitenden Auszubildenden kann man nur bedingt von der Großregion als einem integrierten Berufsausbildungsmarkt und einer Ausbildungsregion sprechen, wie im Titel dieses Beitrags gefragt wurde.

Aus ganz anderen Gründen ist vielmehr zu bezweifeln, dass die Großregion dies jemals werden kann. Denn wie zuvor aufgezeigt wurde, sind die dort geschlossenen und noch zu schließenden Rahmenvereinbarungen sowie die einzelnen Maßnahmen und Programme der grenzüberschreitenden Berufsbildung Ausdruck und gleichzeitig Ergebnis kontingenter intersektoraler und interregionaler Lern- und Adaptionprozesse, welche sich im Spannungsfeld institutioneller Rahmenbedingungen (top-down) und situativer Bedingungen unter Nutzung lokal-regionalen und an Personen gebundenen Wissens („tacit knowledge“) abspielen. Das heißt eine grenzüberschreitende Berufsausbildungsregion wird von ihrer Natur her bestenfalls ein ergebnisoffener Prozess bleiben.

Die jüngste Gebietsreform in Frankreich, durch welche die Regionen Alsace, Lorraine und Champagne-Ardenne zu einer Region „Grand Est“ (s. Beitrag Haster/Clev in diesem Band) zusammengefasst wurden, lässt eine Gebietskulisse entstehen, durch die bisher mehr oder weniger unabhängig voneinander ablaufende Prozesse möglicherweise schneller miteinander verknüpft und zu gemeinsamen regionalen Lernprozessen zusammengeführt werden können. Dadurch eröffnen sich für die grenzüberschreitende Berufsausbildung in der heutigen Großregion unter Umständen neue Potenziale und Optionen, und die bisherige Großregion als grenzüberschreitende Berufsausbildungsregion erhält einen weiteren wichtigen Entwicklungsschub.

Literatur

- AGBSL – Abkommen über grenzüberschreitende Berufsausbildung Saarland- Lothringen gemäß Artikel 5 der Rahmenvereinbarung für die Kooperation in der grenzüberschreitenden beruflichen Aus- und Weiterbildung. Saarland – Lothringen / Accord relatif à l'apprentissage transfrontalier Sarre – Lorraine, vom 20. Juni 2014.
<http://www.lorraine.eu/files/live/sites/www/files/contributed/documents/PSPV/convention%20Apprentissage%20Sarre-Lorraine.pdf> (23.03.2016).
- Bartsch, T.-C. (2013a): Brügge-Kopenhagen-Prozess. In: Große Hüttmann, M.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Das Europalexikon. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/176727/bruegge-kopenhagen-prozess> (15.03.2017).
- Bartsch, T.-C. (2013b): Lissabon-Strategie. In: Große Hüttmann, M.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Das Europalexikon. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/177114/lissabon-strategie> (15.03.2017).
- Becker, P. (2013): Europa 2020. In: Große Hüttmann, M.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Das Europalexikon. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung).
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/176849/europa-2020> (15.03.2017).
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2017a): Europäisches Leistungspunktesystem für die Berufsbildung.
<http://www.ecvet-info.de/de/237.php> (22.03.2016).
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2017b): JOBSTARTER – Für die Zukunft ausbilden.
<https://www.bmbf.de/de/jobstarter-fuer-die-zukunft-ausbilden-1072.html> (22.03.2016).
- Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Deutsch-französische Arbeitsvermittlung ein voller Erfolg. Pressemitteilung, Nr. 23/2014, vom 6. Juni 2014.
<https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjmy/~edisp/16019022dstbai665119.pdf> (22.03.2016).
- Hasser, C. (2015): Formation professionnelle transfrontalière. = PowerPoint-Präsentation zur Veranstaltung "Formation professionnelle en contexte transfrontalier: État des lieux, défis, perspectives / Grenzüberschreitende Berufsausbildung, Herausforderungen, Perspektiven", Universität des Saarlandes, 11.12.2015.
- Demografie Netzwerk Saar (Hrsg.) (2014): Möbel Martin. Ausbildung ohne Grenzen.
http://demografie-netzwerk-saar.de/wp-content/uploads/2014/02/Good_Practice_Moebel_Martin.pdf (22.03.2016).
- Dorka, S.; Frisch, J. (2015): Transnationale Mobilität von Auszubildenden in der Grenzregion. Ein Forschungsprojekt des Lehrstuhls für Romanische Kulturwissenschaft und interkulturelle Kommunikation der Universität des Saarlandes (April 2015 – Januar 2016). = PowerPoint-Präsentation zur Veranstaltung "Formation professionnelle en contexte transfrontalier: État des lieux, défis, perspectives / Grenzüberschreitende Berufsausbildung: Bestandsaufnahme, Herausforderungen, Perspektiven", Universität des Saarlandes, 11.12.2015.
- Dörrenbächer, H. P. (2015): Ein grenzüberschreitender Wirtschaftsraum? Gemeinsame und individuelle Entwicklungen seit der Krise des Montansektors. In: Wille, C. (Hrsg.): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLor-Lux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Bielefeld, 21-37.
- Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (ECVET). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 8.7.2009, C 155, 11-18.
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32009H0708\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32009H0708(02)) (15.03.2017).
- Erklärung von Saarbrücken zur deutsch-französischen Zusammenarbeit in den Grenzregionen vom 15. Juli 2013.
http://www.saarland.de/dokumente/res_stk/dt-frz-Grenzgipfel_Erklaerung_DEU.pdf (22.03.2016).

- Europäischer Rat (Hrsg.) (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000, Lissabon). Europäisches Parlament.
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (22.03.2016).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015): Europa 2020.
http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm (22.03.2016).
- Fietz, G.; Reglin, T.; Schöpf, N. (2008): Doppelter Nutzen durch ECVET: Grenzüberschreitende Mobilität und Durchlässigkeit in der deutschen Berufsbildung steigern. In: BiBB. BWP (5), 10-13.
- Frommberger, D. (2011): Grenzüberschreitende Mobilität und Internationalisierung in der beruflichen Bildung. In: Berufsbildung 128, 4-6.
- Frommberger, D.; Milolaza, A. (2010): Kompetenzorientierte Prüfungen in der beruflichen Bildung in Deutschland – Entwicklungen, Anforderungen und Defizite. In: Loebe, H.; Severing, E. (Hrsg.): Mobilität steigern, Durchlässigkeit fördern. Bielefeld, 117-132. = Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Europäische Impulse für die Berufsbildung 55.
- FSL – FORMATION SaarLor FSL (ed.) (2017): Être transfrontalier est une richesse.
<http://www.fslformation.fr> (22.03.2016).
- Gemeinsame Erklärung, 12. Gipfel der Großregion vom 24.1.2011, Weltkulturerbe Völklinger Hütte.
<http://www.granderegion.net/content/download/313/2190?inLanguage=ger-DE> (15.03.2017).
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2006): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 4. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 9. Gipfel der Exekutive der Großregion.
http://www.ostbelgienstatistik.be/PortalData/22/Resources/downloads/studien_und_analysen/publikationen/4._Bericht_zur_Arbeitsmarktsituation.pdf (15.03.2017).
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2010): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 7. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 12. Gipfel der Exekutive der Großregion.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/DE_IBA-Bericht_No7.pdf (22.03.2016).
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2012): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion. 8. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 13. Gipfel der Exekutive der Großregion.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/DE_IBA-Bericht_No8.pdf (22.03.2016).
- Innovationskreis berufliche Bildung (Hrsg.) (2007): 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung. Ergebnisse des Innovationskreises berufliche Bildung.
http://www.bosy-online.de/duale_Ausbildung/IKBB-Broschuere-10_Leitlinien.pdf (15.03.2017).
- Kubler, S. (2015): Les expériences de Formations Transfrontalières dans l'enseignement supérieur. = PowerPoint-Präsentation zur Veranstaltung "Formation professionnelle en contexte transfrontalier: État des lieux, défis, perspectives /Grenzüberschreitende Berufsausbildung: Bestandsaufnahme, Herausforderungen, Perspektiven", Universität des Saarlandes, 11.12.2015.
- Nagel, P. (2015): Eine Arbeitsmarktregion – eine Ausbildungsregion auch für unsere Region? In: IGR – Institut der Großregion (Hrsg.): Eine regionalpolitische Strategie für die Großregion. Zehn Jahre danach. Welche Agenda folgt für heute aus dem Zukunftsbild 2020? Arlon, 18.
http://www.institut-gr.lu/IMG/pdf/IGR_Publikation_Okt2015_DE_web.pdf (22.3.2016).
- Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2014): Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion 2013/2014 für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion, erstellt im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion im Rahmen der rheinland-pfälzischen Präsidentschaft des 14. Gipfels der Großregion durch das Netzwerk der Fachinstitute der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle. Saarbrücken. = Schriftenreihe der Regionalkommission SaarLorLux – Trier/Westpfalz – Wallonien, Band 20 / 2014.
http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Berichte/WSAGR-Berichte/DE_WSAGR-Bericht_Fachkraeftebedarf.pdf (22.03.2016).

- RVGR – Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion / Accord-cadre relatif à la formation professionnelle transfrontalière dans la Grande Région, vom 5. November 2014.
<http://www.granderegion.net/content/download/328/2731> (15.03.2017).
- Robert Bosch Stiftung GmbH (Hrsg.) (2010): Mobilität: ein Schlüssel zum beruflichen Erfolg. Handbuch für den deutsch-französischen Austausch in der beruflichen Bildung. Stuttgart.
- Robichon, J.; Schwarz, A. (2011): Deutsch-französische Praktika und Ausbildungsabschnitte in der saarländisch-lothringischen Grenzregion. Chance – Barrieren – Perspektiven. In: Berufsbildung 128, 28-30.
- Saarland (Hrsg.) (2013): Grenzüberschreitende Ausbildung. Neue Perspektiven: Ausbildung im Nachbarland.
<http://www.saarland.de/70401.htm> (22.03.2016).
- Schneider, M.; Otto, S.; Dauenhauer, K. (2016): Probleme bei grenzüberschreitender Berufsausbildung. In: SR – Saarländischer Rundfunk Nachrichten 14.03.2016.
http://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/grenzueberschreitende_berufsausbildung100.html (22.03.2016).
- Statistische Ämter der Großregion (Hrsg.) (2013): Statistiques en bref / Statistische Kurzinformationen. Koblenz.
- Task Force Grenzgänger / Frontaliers (Hrsg.) (2012): Grenzüberschreitende Berufsausbildung in der Großregion. Bestandaufnahme. Saarbrücken.
- VAUS – Verbundausbildung Untere Saar e.V. (Hrsg.) (2012): Berufliche Ausbildung in der Grenzregion Saar-Moselle. Dillingen (unveröffentlicht).

Autor

Prof. Dr. **H. Peter Dörrenbächer** (*1957), Saarbrücken, Professor für Kulturgeographie an der Universität des Saarlandes. Frühere Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität Trier, Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po Paris), TU München, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion, Mitglied im Städtebaubeirat der Landeshauptstadt Saarbrücken, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts für Landeskunde im Saarland.

Patrice Harster, Frédéric Siebenhaar

Aktionsfeld grenzüberschreitender Arbeitsmarkt: eine Priorität im Eurodistrikt PAMINA

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Der „PAMINA-Arbeitsmarkt“
- 3 Exkurs: INTERREG V A - Projekte für die berufliche Bildung und die Beschäftigung am Oberrhein
- 4 Fazit: Keine erfolgreiche Gestaltung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes ohne funktionierende Multi-Level-Governance

Kurzfassung

Der Beitrag legt den Fokus auf die Aktivitäten des Eurodistrikts PAMINA im Bereich des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes einschließlich der dazugehörigen Maßnahmen bei der Aus- und Weiterbildung. Konkrete Bedarfe und praxisorientierte Lösungsansätze einer dynamischen Arbeitsmarktregion treffen auf die komplexen Herausforderungen eines Mehr-Ebenen-Systems, dessen Governance immer noch Entwicklungsbedarf aufweist. Eine Konstellation, die manch vielversprechende Idee beim Implementierungsversuch scheitern lässt. An der Schnittstelle zwischen nationalen und grenzübergreifenden Metropolregionen sowie im Einflussbereich der europaweit größten Pendlerströme (Oberrhein und Großregion) erprobt der Eurodistrikt PAMINA eine lokale Strategie, welche vornehmlich auf einer Plattform zur Zusammenführung kompetenter Akteure basiert und zugleich auf eine größere Kohärenz von Maßnahmen und Förderpolitiken abzielt.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt – Gemeinsamer Aktionsplan – Mehr-Ebenen-System – Governance – INTERREG Oberrhein – Eurodistrikt PAMINA

The cross-border labour market: a priority in the Eurodistrict PAMINA

Abstract

The paper focuses on the activities of the Eurodistrict PAMINA in the field of the cross-border labour market, including associated training measures. Here the concrete needs and practice-oriented approaches of a dynamic labour market region meet the complex challenges of a multi-level system, the governance of which is not fully developed. This is a constellation that has obstructed the implementation of a number of promising ideas. The Eurodistrict PAMINA lies at the interface between national and cross-border metropolitan regions and within the area of the greatest commuter flows in Europe (Upper Rhine and Greater Region). Here PAMINA is testing a local strategy based primarily on

bringing together competent actors and improving coherence between measures and funding policies.

Keywords

Cross-border labour market – joint action plan – multi-level-system – governance – INTERREG Upper Rhine – Eurodistrict PAMINA

1 Einleitung

Der Eurodistrikt PAMINA ist ein aus folgenden drei Teilräumen bestehender Kooperationsraum: die Südpfalz, der Mittlere Oberrhein und das Nordelsass (Frankreich). Seine Gründung erfolgte im Jahre 1988 mit der Unterzeichnung der Willenserklärung von Weißenburg, danach entwickelte sich die grenzüberschreitende Partnerschaft stetig weiter und mündete 2003 in der Konstituierung eines grenzüberschreitenden örtlichen Zweckverbandes nach dem „Karlsruher Übereinkommen“ (Karlsruher Übereinkommen 1996) mit Sitz in Lauterbourg, welcher 2008 von REGIO PAMINA zu „Eurodistrikt PAMINA“ umbenannt wurde. Der grenzüberschreitende örtliche Zweckverband wurde am 15. Dezember 2016 schließlich in die Rechtsform eines Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (EU Verordnung Nr. 1302/2013) überführt – ein bisher einmaliger Vorgang in Europa. Der EVTZ Eurodistrikt PAMINA verfolgt das Ziel, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Wohle der 1,7 Millionen Bürger auf seinem Gebiet zu fördern.

Die grenzüberschreitende Region ist durch steigende Arbeitslosenzahlen auf französischer Seite und einen Fachkräftemangel auf deutscher Seite gekennzeichnet, der Eurodistrikt PAMINA setzte sich seit der INTERREG III -Programmphase (2000–2006) aktiv für die Verbesserung der Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktsituation ein. Bereits 1991 wartete der Kooperationsraum durch die Einführung einer Informations- und Beratungsstelle für Grenzgänger (INFOBEST) mit einem innovativen Instrument im Arbeitsmarktbereich auf, welches in den Folgejahren von zahlreichen anderen Kooperationsräumen reproduziert wurde (INTERACT 2015). Die Fragestellungen, die von den Grenzgängern an die INFOBEST PAMINA herangetragen werden, sind zumeist praktischer Natur und betreffen den Umzug ins Nachbarland, das Kindergeld, die Sozialversicherung, die Rentenbesteuerung oder ähnliche Sachverhalte. Mit jährlich über 2.000 Anfragen sind die Zahlen seit der Gründung der INFOBEST PAMINA stabil, wobei in den letzten Jahren eine leicht steigende Tendenz zu verzeichnen war (Eurodistrikt PAMINA 2010–2015).¹ Die Informations- und Beratungsstelle ist seit 2003 integraler Bestandteil des Zweckverbandes bzw. EVTZ.

Des Weiteren hat der Eurodistrikt PAMINA 2009 zum Grünbuch „Die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern“ beigetragen (Europäische Kommission 2009). In seiner Stellungnahme schlägt der Eurodistrikt die Einrichtung eines grenzüberschreitenden Plans zum Ausbau der Mobilität am Oberrhein vor (bedarfswise Begleitung der Mobilitätsprojekte von Ausbildungsbetrieben, Entwicklung von bilateralen, grenzüberschreitenden Partnerschaften in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Mobilität, Koordination von grenzüberschreitenden Mobilitätsnetzwerken mit dem Ziel konzertierter Aktionen) (Eurodistrikt PAMINA 2009).

¹ Dies belegen auch interne Erhebungen der INFOBEST PAMINA, welche sämtliche Anfragen erfasst und die Zahlen in ihren Jahresberichten den zuständigen Gremien und Finanzierungspartnern präsentiert.

In den kommenden Jahren bilden die Förderung der Beschäftigung und die Arbeitskräfte-Mobilität zwei Schwerpunktthemen auf europäischer Ebene, sei es für die Europäische Kommission mit der EUROPA 2020-Strategie (Europäische Kommission 2010) und der Verordnung zur Unterstützung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (EU Verordnung Nr. 1299/2013) oder für den Ausschuss der Regionen (AdR 2013) – gleiches gilt für den Oberrhein. Im Rahmen des INTERREG IV A-Programms am Oberrhein (2007–2013) haben sich bereits zwei Projekte der grenzüberschreitenden Ausbildung (vor und nach dem Abitur) gewidmet.² Sowohl die Mobilität als auch die Zweisprachigkeit müssen für beide Projekte besonders hervorgehoben werden, weil sie für die Hindernisse auf territorialer Ebene repräsentativ sind. Die Projektergebnisse führten zu einer deutsch-französischen Rahmenvereinbarung, die an späterer Stelle ausführlicher behandelt wird.

Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO)³ verfolgt mit ihrer 2020-Strategie ebenfalls das Ziel eines durchlässigen Arbeitsmarktes und schlägt „Maßnahmen, die darauf abzielen, die hier noch bestehenden Hindernisse allmählich abzubauen und gemeinsame Strukturen und Verfahrensweisen für die Erleichterung der grenzüberschreitenden beruflichen Mobilität zu entwickeln“, vor (TMO 2013: 10).

Die Oberrheinkonferenz (ORK) hat in Anlehnung an die EUROPA 2020-Strategie die Förderung des inklusiven Wachstums ebenso zur Priorität gemacht, damit – wie im Bonner Abkommen festgehalten – auf grenzüberschreitender Ebene die notwendigen Rahmenbedingungen für hohe Beschäftigungszahlen in der Wirtschaft geschaffen werden (BGBl. 1976 II: 194 ff). Gemeinsam mit der TMO hat sie den Ist-Zustand in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Beschäftigung ermittelt (ORK/TMO 2013). Dieses Dokument diene wiederum als Referenz bei der Erstellung des Operationellen Programms INTERREG V A Oberrhein, insbesondere in dessen Ausführungen zur Beschäftigung (INTERREG Oberrhein 2014). Die Prioritätsachse C des Programms unter dem Titel „Integratives Wachstum am Oberrhein – Beschäftigung grenzüberschreitend fördern“ und insbesondere die Investitionspriorität i) „Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte durch Integration grenzübergreifender Arbeitsmärkte, einschließlich grenzübergreifender Mobilität, gemeinsame lokale Beschäftigungsinitiativen, Informations- und Beratungsdienste und gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen“ (INTERREG 2014: 78) verfolgt eine Doppelstrategie, welche sich an den spezifischen Herausforderungen des Oberrheinraumes orientiert, die im Rahmen der Evaluation des Programmgebietes ermittelt wurden: Zum einen soll die Zahl der grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnisse erhöht werden, zum Beispiel durch die Verringerung der Zugangshürden zur Beschäftigung im Nachbarland oder durch die Verbesserung der Qualifizierung entsprechender Zielgruppen am Oberrhein; zum anderen sollen die Beschäftigungsmöglichkeiten in der gesamten Grenzregion erweitert werden – sowohl qualitativ als auch quantitativ (INTERREG Oberrhein 2014: 68). Vor diesem Hintergrund wurden die Prioritäten auf bestimmte Wirtschaftssektoren und -standorte gelegt, welche auf Basis bereits durchgeführter Studien und schon vorhandener Strategien identifiziert werden konnten.

² INTERREG IV A-Projekte B45 „Der Oberrhein: durch die Ausbildung zum gemeinsamen Arbeitsmarkt“ und B26 „Binational und dual: Das praxisintegrierte Studium im Elsass und in Baden-Württemberg“.

³ Die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) wurde am 10. Dezember 2010 im Rahmen der Offenburger Erklärung gegründet. Es handelt sich nicht um eine neue Kooperationsstruktur, sondern um ein Vorhaben zur Bündelung der existierenden Netzwerke am Oberrhein.

Dank der EURES-T-Partnerschaft am Oberrhein⁴ unterzeichneten am 26. Februar 2013 die Arbeitsminister Frankreichs und Deutschlands, Michel Sapin und Ursula von der Leyen, im baden-württembergischen Kehl ein Kooperationsabkommen über die Stellenvermittlung für französische und deutsche Arbeitssuchende. Dieses Abkommen war Teil der Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Élysée-Vertrags, der auch als deutsch-französischer Freundschaftsvertrag bekannt ist (siehe Beitrag Dörrenbächer in Teil 4 dieses Bandes). Die deutsch-französischen Pendlerzahlen aus den Kooperationsräumen Großregion und Oberrhein zeigen, dass ein Bedarf für eine solche Einrichtung besteht: 46.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Region Grand Est arbeiten in Deutschland⁵, wovon rund 17.500 auf die Gebiete Saareguemines und Forbach und rund 6.800 auf das Gebiet Wissembourg entfallen (INSEE Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine 2016).⁶ In Gegenrichtung sind diese Ströme aufgrund der Arbeitsmarktsituation und des Lohngefälles hingegen viel kleiner, am Oberrhein pendelten 2012 beispielsweise nur knapp 4.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Frankreich (Hochstetter 2013).

Auf Basis dieser Vereinbarung unterzeichneten die Agenturen für Arbeit Landau und Karlsruhe-Rastatt sowie ihre französischen Pendants *Pôle Emploi* Haguenau und Wissembourg am 20. September 2013 in Landau eine lokale Kooperationsvereinbarung zur deutsch-französischen Arbeitsvermittlung und zur Schaffung einer entsprechenden Service-Stelle, die im Gegensatz zur Stelle in Kehl nicht zentralisiert, sondern als Netzwerk aufgebaut ist.

EURES-T Oberrhein realisiert ebenfalls eine große Anzahl an Maßnahmen und Projekten in Verbindung mit der Beschäftigung am Oberrhein, vor allem zur Vernetzung von Akteuren (Organisation von Workshops zur Vergleichbarkeit und Anerkennung von Abschlüssen am Oberrhein sowie die Umsetzung eines Best-Practice-Vergleichs bezüglich bestimmter Zielgruppen und die Ausrichtung einer jährlichen Konferenz zu aktuellen, grenzüberschreitenden Beschäftigungsthemen), zur Vermittlung Arbeitssuchender (Gespräche mit EURES-Beratern, Workshops zur Unterstützung bei der Arbeitssuche, Unternehmenspraktika im Nachbarland, Teilnahme von EURES-T an Beschäftigungsbörsen und -messen, „Job-Matching“-Veranstaltungen am Oberrhein, Ausrichtung der „European Job Days“), zur Beratung und Information (Erarbeitung von „Mobilitäts-Packs“ für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Organisation von Experten-Seminaren zum Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht und von Seminaren für Unternehmen), für die grenzüberschreitende Ausbildung (Förderung des Euregio-Zertifikats durch das ProMOA-Projekt sowie eine Zusammenarbeit mit der Oberrheinkonferenz, der *Région Alsace* und der *Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Alsace* zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Ausbildung) und zur besseren Kennt-

⁴ Die 1999 geschaffene EURES-T-Partnerschaft am Oberrhein vereint die öffentlichen Arbeitsmarkt-Einrichtungen, Gewerkschafts- und Arbeitgeber-Organisationen sowie die Gebietskörperschaften der Region und stellt somit eine wichtige Vernetzungsstruktur dar. Ein Lenkungsausschuss mit Vertretern der 22 Partner-Organisationen trifft sich drei Mal im Jahr, um die Ausrichtung der gemeinsamen Strategien und Aktivitäten zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Arbeitsvermittlung sowie zur besseren Durchlässigkeit und Transparenz des Arbeitsmarktes zu bestimmen. Im Lenkungsausschuss, dem zentralen Entscheidungsgremium, sind alle Partner-Organisationen und alle Länder auf ausgeglichene Weise vertreten.

⁵ Hiermit sind insbesondere die direkt angrenzenden Bundesländer Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gemeint.

⁶ Die Arbeitnehmerinnen aus den Gebieten Saareguemines und Forbach pendeln insbesondere in den Regionalverband Saarbrücken ein, während sich für die Pendler aus dem Arbeitsmarktgebiet Wissembourg keine geografische Polarisierung Richtung Rheinland-Pfalz oder Baden-Württemberg feststellen lässt (INSEE Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine 2016).

nis des territorialen Kontextes (Entwicklung des Arbeitsmarkt-Monitorings) (Eures-T 2013).

Die Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein, die am 12. September 2013 von 28 Vertretern aus Politik und Wirtschaft unterzeichnet wurde, erlaubt es den Bewerbern, den Weg einer grenzüberschreitenden Ausbildung einzuschlagen, bei der der theoretische Teil im Heimatland und der praktische Teil im Nachbarland absolviert wird (Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein 2013). Diese Regelung wurde von der Region Lothringen aufgenommen und erweitert und in Form einer vergleichbaren Vereinbarung im Juni 2014 mit dem Saarland eingeführt. Am 5. November 2014 fand auf dieser Grundlage in Trier die Unterzeichnung einer entsprechenden Rahmenvereinbarung über grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion (siehe Beitrag Dörrenbächer in diesem Band) statt, bei der Politiker der Partnerregionen mit Verantwortung im Bereich Arbeit und Berufsbildung, Geschäftsführer der öffentlichen Beschäftigungseinrichtungen sowie – vertreten durch die interregionalen und parlamentarischen Einrichtungen – Kammern, regionale Gewerkschaften und Gemeinden der Großregion zugegen waren.⁷

2 Der „PAMINA-Arbeitsmarkt“

Die vertieften Arbeiten zum „PAMINA-Arbeitsmarkt“ begannen vor einigen Jahren mit der Gründung der „Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences Territoriale – Transfrontalière“ (GPEC-T; Grenzüberschreitendes vorausschauendes Stellen- und Kompetenzmanagement) – einer Erweiterung der normalen, auf Frankreich beschränkten GPEC-T (Michun 2012).⁸ Dank der seinerzeit durchgeführten Analysen und Untersuchungen konnten die für den Fortgang der Arbeiten erforderlichen Werkzeuge und Instrumente identifiziert und eingerichtet werden. Es wurde z. B. festgestellt, dass die bisherigen Maßnahmen für die grenzüberschreitende Beschäftigung sich seit 1999 und der Einrichtung von EURES-T Oberrhein fast ausschließlich auf die Verbesserung der Beratungs- und Informationsdienstleistungen für die Begünstigten beschränkten. Der Eurodistrikt PAMINA hat hinsichtlich der Mittelverwendung außerdem auf die Probleme bezüglich der Zerstückelung öffentlicher Gelder⁹ und des Risikos von Doppelförderungen aufmerksam gemacht. Dies betrifft auch europäische Fördermittel, da auf dem Gebiet des Eurodistrikts (Baden-Württemberg, Elsass, Rheinland-Pfalz) sowohl ESF- als auch INTERREG-Mittel für den Beschäftigungsbereich zu Verfügung stehen.

Angesichts dieser Feststellungen und der vorhandenen Arbeitsmarktsituation mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit auf französischer Seite und einem Fachkräftemangel in den deutschen Teilräumen stieß der Eurodistrikt einen Reflexionsprozess hinsichtlich der

⁷ Die Vereinbarung zielt insbesondere auf die folgenden Themenfelder in der Großregion ab: Integration des Arbeitsmarktes; berufliche Mobilität, insbesondere Jugendlicher; Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, vor allem im Rahmen der Jugend-Garantie; Qualifizierung von Arbeitnehmern; Information über die grenzüberschreitende Berufsausbildung; Abbau rechtlicher Hindernisse (Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsbildung in der Großregion 2014).

⁸ Bei der GPEC-T im klassischen, nicht grenzüberschreitenden Sinne handelt es sich um ein französisches Instrument zur Sicherung beruflicher Werdegänge und zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in von Veränderungsprozessen betroffenen Gebieten. Sowohl privatrechtliche (Unternehmensverbände) als auch öffentliche Einrichtungen (Gebietskörperschaften, Arbeitsagenturen usw.) können die entsprechenden Partnerschaftsvereinbarungen mit dem französischen Staat unterzeichnen (Michun 2012). Die GPEC-T im Eurodistrikt PAMINA umfasst diverse Partner aus allen drei Teilräumen, hierzu zählen der französische Staat, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, EURES-T, Schulen, lokale und regionale Gebietskörperschaften, die Agenturen für Arbeit, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Sozialunternehmen und -vereine.

⁹ Gelder werden stellenweise nach dem Gießkannenprinzip verteilt, anstatt sie für wichtige Anliegen gezielt zu bündeln.

Schaffung einer „Plattform zur Zusammenführung kompetenter Akteure“ (Anm. d. Verf.) in diesem Bereich an.

Politische Vertreter und die Verwaltung des Eurodistrikts haben sich zudem mehrmals mit den Programmbehörden der verschiedenen im PAMINA-Raum aktiven EU-Fonds getroffen, um für ihr Gebiet einen koordinierten Mitteleinsatz zu erreichen, insbesondere durch zentralisierte Projektaufrufe. Das 2013 geplante Pilotprojekt stützte sich auf ein Instrument aus dem neuen Verordnungstext für einen gemeinsamen strategischen Rahmen namens „Gemeinsamer Aktionsplan“ (Kap. III EU Verordnung Nr. 1303/2013) und wurde bei den OPEN DAYS 2012 (INTERACT Newsletter 2013: 25)¹⁰ und 2013 (CECICN 2013: 11 ff.) in Brüssel vorgestellt. Das Projekt wurde 2014 verworfen, da der Ansatz einer „Multifonds-Verwaltung“ (ESF/EFRE) sowohl die Programmbehörden als auch den Eurodistrikt vor zahlreiche, äußerst schwer zu lösende Probleme gestellt hätte.

Die sehr konstruktiven Kontakte zur Kommission und zu den vier Programmbehörden (INTERREG Oberrhein; ESF *Région Alsace*, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz), die im Verlaufe der Arbeiten geknüpft werden konnten, führten zu einer neuen Strategie auf Basis zweier Bausteine (Eurodistrikt PAMINA 2014a):

- Umsetzung eines territorialen Projektaufrufes im Rahmen des INTERREG V A Oberrhein-Programms, welcher auf den Bereich „Beschäftigung und Aus-/Weiterbildung“ abzielt und sich auf das PAMINA-Gebiet bezieht.¹¹
- Koordination und Begleitung der mittels des Projektaufrufes ausgewählten Projekte durch den Eurodistrikt bei gleichzeitiger Abstimmung mit den Programmbehörden (INTERREG V A Oberrhein, ESF Baden-Württemberg, ESF Rheinland-Pfalz, *FSE Alsace*) zur Generierung ergänzender Maßnahmen, insbesondere grenzüberschreitende/transnationale ESF-Projekte.

Dieser umfassende strategische Ansatz sollte bei erfolgreichem Verlauf zu einem späteren Zeitpunkt in einen gemeinsamen Aktionsplan überführt werden, ggf. als Pilotprojekt mit geringeren öffentlichen Mitteln, so wie im Verordnungstext vorgesehen.¹² Diese Vorgehensweise musste ebenfalls aufgegeben werden, nachdem die betroffenen Programmbehörden weitere Bedenken geäußert hatten und die notwendigen Finanzierungsmittel außerhalb der projektbasierten Förderung nicht zur Verfügung stellen konnten. Dennoch boten die bereits erfolgten Überlegungen und Arbeiten eine gute Grundlage zur weiteren Ausgestaltung der Plattform zur Zusammenführung kompetenter Akteure.

Diese wurden wiederum durch bisher erfolgte Tätigkeiten der GPEC-T bereichert, welche u.a. eine Ermittlung des Ist-Zustandes, eine SWOT-Analyse sowie die Definition der territorialen Herausforderungen auf dem PAMINA-Arbeitsmarkt umfassten. So konnte der Eurodistrikt PAMINA 2014 rund 50 Aktionen zur Förderung der Beschäftigung und

¹⁰ „An interesting example is supplied by the EURODISTRICT PAMINA, who set up on the border between France and Germany, in the programme area of a cross-border ETC programme. This territory is planning to submit a JAP to the Commission where they will bundle the ERDF of the cooperation programme with the regional ESF of the participating regions to jointly tackle the challenges of cross-border mobility and employment. We shall see if the Commission considers this proposal regular and effective and gives the green light.“ (INTERACT Newsletter 2013: 25).

¹¹ In Anlehnungen an den thematischen Projektaufruf „Wissenschaftsoffensive“ im Rahmen des INTERREG IV A Oberrhein-Programms und aufbauend auf dem integrierten Ansatz zur territorialen Entwicklung in Kap. 4 des Operationellen Programms INTERREG V A Oberrhein (INTERREG Oberrhein 2014).

¹² „Für die Durchführung eines Pilotprojektes können die einem gemeinsamen Aktionsplan für jedes operationelle Programm zugewiesenen öffentlichen Mindestausgaben bis auf 5 000 000 EUR verringert werden.“ (Art. 104 Abs. 2 EU Verordnung Nr. 1303/2013).

der grenzüberschreitenden Mobilität auf seinem Gebiet identifizieren (Eurodistrikt PAMINA 2014b). Diese grenzüberschreitenden Maßnahmen, die sich der Ausbildung von Jugendlichen, der beruflichen Wiedereingliederung von über 45-Jährigen und der Mobilität bzw. dem Zugang zum Arbeitsmarkt widmen, wurden auf interner Arbeitsebene in vier Gruppen unterteilt:

- Information, Beratung und Austausch – Berufliche Orientierung Jugendlicher
- Entdecken, Ausprobieren und Erfahren – Sensibilisierung Jugendlicher bezüglich verschiedener Berufe
- Grenzüberschreitende Berufsausbildung – Grenzüberschreitende, duale Ausbildungsgänge und Zusammenarbeit zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation sowie zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung zur grenzüberschreitenden Berufsausbildung am Oberrhein
- Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt – Projekte außerhalb der beruflichen Bildung von Jugendlichen

Die in den vier Kategorien erfassten Maßnahmen sollen auf Basis der vorhandenen Möglichkeiten sowie auf sich ergänzende Weise umgesetzt werden. Dabei ist die große Anzahl der oftmals voneinander unabhängigen Aktionen in einem relativ kleinen Raum zu beachten. Sie unterstreicht die Notwendigkeit einer sinnvollen Auswahl und Bündelung.

Parallel zu diesen Arbeiten hat der Eurodistrikt ein transnationales ESF-Projekt (ESF Baden-Württemberg) zur Wiedereingliederung von über 45-Jährigen auf dem PAMINA-Arbeitsmarkt in Partnerschaft mit dem Sozialunternehmen „Neue Arbeit“ umgesetzt.¹³ Das Projekt und seine Ergebnisse wurden am 27. November 2014 der Öffentlichkeit präsentiert. Dies war ebenfalls Gelegenheit, um die zukünftigen Herausforderungen im Bereich der grenzüberschreitenden Beschäftigung und Aus-/Weiterbildung öffentlich mit politischen Vertretern zu diskutieren.¹⁴ Dieser Schritt der öffentlichen Diskussion verlieh den internen Überlegungen größere Bekanntheit und stärkte die Verhandlungsposition gegenüber jenen Organisationen und Einrichtungen, die noch von der Vorgehensweise überzeugt werden mussten. Überhaupt erwiesen sich Transparenz und die regelmäßige Kommunikation mit den kompetenten Akteuren als ungemein wichtig, da es sich bei den Bereichen Beschäftigung und Aus-/Weiterbildung um äußerst sensible Tätigkeitfelder handelt, in denen politische Befindlichkeiten und etwaige Konkurrenzsituationen berücksichtigt werden müssen.

Der breite Zuspruch, den der strategische Ansatz einer Plattform zur Bündelung bzw. Zusammenführung kompetenter Akteure erfuhr, kann somit nicht nur auf die zahlreichen Vorarbeiten, die auch mit erkenntnisbringenden Rückschlägen verbunden waren, zurückgeführt werden. Er beruht ebenso auf der Tatsache, dass der Eurodistrikt PAMINA weder bewährte Strukturen oder Einrichtungen ersetzen noch Kompetenzen an sich reißen möchte. Ziel ist vielmehr, den kompetenten Akteuren aus Deutschland und

¹³ Das PAMI45+NA-Projekt wurde vom Sozialunternehmen Neue Arbeit gGmbH im Zeitraum 2010–2014 umgesetzt. Der Eurodistrikt PAMINA war Projektpartner und unterstützte das Projekt inhaltlich, organisatorisch und informell. Die Förderung erfolgte auf Basis eines transnationalen Projektauftrags des ESF-Programms Baden-Württemberg.

¹⁴ So nahmen an der betreffenden Podiumsdiskussion neben Vertretern der Kammern und der zuständigen Ministerien auch die Vize-Präsidentin und Vorsitzende des Ausschusses für berufliche Wiedereingliederung des elsässischen Regionalrates, Martine Calderoli-Lotz, und der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) und Vize-Präsident des Ausschusses der Regionen, Karl-Heinz Lambert, teil.

Frankreich den idealen Rahmen zur Abstimmung und Zusammenarbeit im Sinne eines spürbaren, grenzüberschreitenden Mehrwerts zu bieten. Auf diese Weise können bereits vorhandene Ressourcen und Instrumente effizienter genutzt und Synergieeffekte durch Komplementarität geschaffen werden.

Unter dem Titel „Zusammenführung kompetenter Akteure für einen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt – Lebenslanges Lernen und Beschäftigung im Eurodistrikt PAMINA“ wurde der hier beschriebene strategische Ansatz am 3. März 2015 in Brüssel beim Ausschuss der Regionen präsentiert.¹⁵ Im Vergleich mit den Arbeitsmarkt-Aktivitäten anderer grenzüberschreitender Regionen zeigte sich erneut, dass der Fokus in den anderen Gebieten immer noch sehr stark auf der Information und Beratung von Grenzgängern und relativ einfachen Matching-Maßnahmen wie grenzüberschreitenden Job-Datings liegt, während darüber hinausgehende Strategien aufgrund ihrer Komplexität oder des Nichtvorhandenseins eines grenzüberschreitenden Beschäftigungsraumes kaum verfolgt werden. Derartige Maßnahmen gehören am Oberrhein und im PAMINA-Raum bereits seit vielen Jahren zur gängigen Praxis und werden kaum noch als Neuerung wahrgenommen, was indes nichts an ihrer grundlegenden Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit ändert.

3 Exkurs: INTERREG V A-Projekte für die berufliche Bildung und die Beschäftigung am Oberrhein

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung grenzüberschreitender Maßnahmen sind weiterhin die europäischen Fördermittel aus den INTERREG A-Programmen. Die INTERREG A-Förderung erwies sich auch am Oberrhein als wahrhafter Motor der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung, sie befindet sich seit 2015 in ihrer fünften Programmphase und verzeichnete, wie viele andere Programmgebiete, über die Jahre einen stetigen Mittelzuwachs (INTERREG Oberrhein 2007: 115; INTERREG Oberrhein 2014: 101-102). So stehen für die Programmperiode 2014–2020 am Oberrhein rund 63% mehr Mittel zu Verfügung, als dies im INTERREG IV A-Programm (2007–2013) der Fall war.¹⁶ Vor diesem Hintergrund bieten sich neue Möglichkeiten der Förderung, insbesondere im Bereich kostenintensiver Projekte, welche im Rahmen der Prioritätsachse C ebenfalls Maßnahmen in den Bereichen Beschäftigung und Aus-/Weiterbildung betreffen können. Angesichts dieser neuen, umfassenden Fördermöglichkeiten und des politisch-gesellschaftlichen Kontextes hat sich die *Région Alsace* als größte französische Gebietskörperschaft am Oberrhein 2015 dazu entschieden, ein INTERREG V A-Projekt für die grenzüberschreitende Beschäftigung auf den Weg zu bringen.¹⁷

Hauptkofinanzierungspartner dieses Projektes sind die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, hinzu gesellen sich weitere Strukturen und Einrichtungen, die sich

¹⁵ 5th Annual Meeting of the EGTC Platform of the Committee of the Regions: The EGTCs and the Employment.

¹⁶ Für die Periode 2007–2013 beliefen sich die verfügbaren EFRE-Mittel auf rund 67 Millionen Euro, was bei einem Kofinanzierungssatz von 50% Investitionen von rund 134 Millionen Euro bedeutet, die im Rahmen des Programms am Oberrhein getätigt werden konnten (INTERREG Oberrhein 2007: 115). Dem INTERREG V A-Programm stehen bis 2020 über 109 Millionen zur Verfügung, wobei der Kofinanzierungssatz weiterhin bei 50% liegen wird, eine Ausnahme bildet lediglich die Prioritätsachse D des Operationellen Programms, deren Fördersatz bei 60% liegt (INTERREG Oberrhein 2014: 101-102).

¹⁷ In diesem Kontext ist zu beachten, dass sich die geografischen und politischen Gegebenheiten seit dem 1. Januar 2016 durch die französische Gebietsreform und die daraus resultierende Zusammenlegung der *Région Alsace* mit der *Région Lorraine* sowie der *Région Champagne-Ardenne* zur *Région Grand Est* stark verändert haben (siehe Beitrag Harster/Clev im Anhang dieses Bandes). Es bleibt abzuwarten, inwiefern diese Entwicklungen einen Einfluss auf die Betrachtung und politische Steuerung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes haben werden. Die INTERREG-Gebietskulissen Oberrhein und Großregion bleiben davon zunächst unberührt.

mit kleineren Beträgen und/oder als assoziierte Partner beteiligen werden. Das Projektbudget des INTERREG-Antrages „Erfolg ohne Grenzen“ beläuft sich auf vier Millionen Euro Gesamtkosten (INTERREG Oberrhein 2016).

Das INTERREG V A-Projekt „Erfolg ohne Grenzen“ widmet sich der beruflichen Bildung von drei Kernzielgruppen (Schüler/innen, Auszubildende, Arbeitslose) und wird sich in vier Schwerpunktbereiche gliedern, welche einen umfassenden Ansatz für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt am Oberrhein gewährleisten und sich auf bisherige Erfahrungen und Aktionen stützen:

- Steigerung des Bekanntheitsgrades der grenzüberschreitenden Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten
- Sicherstellung einer an die individuelle Situation angepassten Begleitung der Bewerber
- Abstimmung und bessere Verknüpfung der Bildungsangebote mit der Nachfrage der Unternehmen an Fachkräften
- Verbesserung der Koordinierung und der Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden Aus- und Weiterbildungsangebots

Hierbei werden verschiedene Aspekte wie Sprachkenntnisse (Intensivkurse, fachspezifische Sprachkurse), die individuelle Begleitung von Bewerbern und Auszubildenden (Einstufung der Kompetenzen, Workshops und Schnupperpraktika, Begleitung vor, während und nach der Ausbildung, Patenschaften in Unternehmen), die Weiterbildung und Qualifizierung (angepasste Angebote, Anerkennung von Abschlüssen) oder die Sensibilisierung von Jugendlichen (Kommunikationskampagnen, Unternehmensbesuche, Messeauftritte) berücksichtigt und durch konkrete Maßnahmen umgesetzt. In Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Jugendwerk erfolgt zudem die Einrichtung eines gemeinsamen Fonds für die Finanzierung der beruflichen Mobilität (Région Grand Est 2016).

Der Eurodistrikt PAMINA beteiligt sich als assoziierter Partner an dem Projekt und ist somit in verschiedene Maßnahmen eingebunden, welche die territoriale Dimension seines Raumes betreffen. Er hat Zugriff auf das lokale Netzwerk der Beschäftigungs- und Aus-/Weiterbildungsakteure und nimmt eine wichtige grenzübergreifende Scharnierfunktion zwischen der oberrheinischen und der lokalen Ebene wahr. Ursprünglich war sogar eine noch engere Einbindung des Eurodistrikts angedacht, welche auch die Verantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen umfasst hätte, allerdings hätte dies die ohnehin sehr große Komplexität des Projektes nochmals erhöht und damit auch dessen zielgerichtete Steuerung gemäß der INTERREG-Vorgaben erschwert.

Dennoch könnte sich die große Anzahl an Projektpartnern – vor Projektstart liegt die Zahl bei zwanzig Stück – in Verbindung mit den immer komplizierter werdenden Anforderungen des INTERREG-Programms auch so als problematisch erweisen. Der innovative, umfassende Ansatz des Projektes könnte an den formalen Anforderungen des Programms scheitern. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die verschärften Regelungen im Bereich der Zielvorgaben (Outputs) sowie der Projektindikatoren¹⁸ die Projektumsetzung zusätzlich erschweren. Hier handelt es sich im Übrigen um eine Entwicklung, die im Gegensatz zu den Vorgaben und Bekanntmachungen der Europäischen Union steht. Letzte-

¹⁸ Diese umfassen sowohl im Ordnungsrahmen vorgegebene, gemeinsame Indikatoren als auch auf Programmebene festgelegte, spezifische Indikatoren.

re mahnt Vereinfachungen administrativer und finanzieller Natur explizit an (Europäische Kommission 2012; Europäische Kommission 2013). So dürfte es kaum verwundern, dass schlussendlich keine der in der Programmgestaltung eingebundenen Ebenen – egal ob europäisch, national oder regional – für dessen „Verkomplizierung“ die Verantwortung übernehmen will, wobei eine vereinfachende Analyse dieser Problemstellung der vielschichtigen Gemengelage nicht gerecht würde. Im Übrigen würde diese hier zu weit führen.

Als Ausgleich zur schwierigeren Antragsstellung und zu zusätzlichen Herausforderungen im Bereich der Projektverwaltung hat die INTERREG V A-Programmbehörde am Oberrhein die Anwendung von vereinfachten Kostenoptionen in Form von Pauschalsätzen bei den Personalkosten und den indirekten Projektkosten (Strom, Telefon, Heizkosten etc.) eingeführt.¹⁹ Diese Vorgehensweise verspricht zumindest bei der Ausgabenabrechnung Abhilfe und sollte die Projektrealisierung an dieser Stelle einfacher machen; zudem ist durch den Einklang mit den europäischen Vorgaben die entsprechende Rechtssicherheit gegeben (Art. 67 EU Verordnung Nr. 1303/2013).

Vor dem Hintergrund, dass der Eurodistrikt PAMINA bzw. die territoriale Ebene insgesamt keine aktiv-steuernde Rolle im INTERREG-Projekt „Erfolg ohne Grenzen“ wahrnimmt, wurde im Sinne des im Operationellen Programm aufgeführten, integrierten territorialen Ansatzes eine Alternative ausgearbeitet: Die territoriale Ebene setzt eigene INTERREG-Projekte für lokal begrenzte und grenzüberschreitende Arbeitsmärkte um, womit in Ergänzung zum Ausbildungsbereich der Beschäftigungsbereich bedient wird. Mit dem Projekt „Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau: ein auf 360° offener Arbeitsmarkt“ wurde von der *Maison de l'Emploi et de la Formation du bassin de Strasbourg* in Zusammenarbeit mit dem Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau bereits ein solches Projekt gestartet (Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau 2017). Es zielt auf die Umsetzung einer Beschäftigungsstrategie ab. Diese beinhaltet Maßnahmen zur Information von Arbeitssuchenden aus Strasbourg über Beschäftigungsmöglichkeiten in der Ortenau, die Gründung eines territorialen Netzwerks von Referenten zur Mobilisierung von Straßburgern, insbesondere von Jugendlichen aus vorrangigen Stadtvierteln, sowie Aktionen zur Mobilisierung von Ortenauer Arbeitgebern zur besseren Eingliederung von Grenzgängern (Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau 2017).

Ein derartiger integrierter, territorialer Ansatz zur Förderung der Beschäftigung auf dem grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt im PAMINA-Raum wurde ferner durch den mittlerweile zum EVTZ umgewandelten Eurodistrikt PAMINA in Form eines weiteren INTERREG-Projektes mit dem Titel „Fachkräfteallianz PAMINA“ auf den Weg gebracht. In diesem Fall liegt die Schwerpunktsetzung auf der beruflichen Wiedereingliederung von über 45-Jährigen,²⁰ der gezielten Zusammenführung von Unternehmen und Kandidaten („Matching“) und der grenzüberschreitenden beruflichen Wiedereingliederung in Branchen mit erhöhtem Personalbedarf, insbesondere in der Pflege (Eurodistrikt PAMINA 2016). Diese Schwerpunkte basieren sowohl auf den politischen Prioritäten als auch den spezifischen, praktischen Herausforderungen des PAMINA-Arbeitsmarktes, wobei insbesondere die Plattform zur Bündelung bzw. Zusammenführung kompetenter Akteure eine wichtige Rolle bei deren Definition spielte. Der entsprechende Antrag zur Förderung mit

¹⁹ Die Anwendung des Pauschalsatzes für Personalkosten ist fakultativ (andere Optionen stehen ebenfalls zur Verfügung), er beträgt bis zu 20 % der übrigen direkten, förderfähigen Ausgaben des Projekts. Der Pauschalsatz für die indirekten Projektkosten bzw. Büro- und Verwaltungsausgaben berechnet sich wiederum auf Basis der direkten, förderfähigen Personalkosten und liegt bei 15 %.

²⁰ Es handelt sich hierbei um eine Fortführung, Vertiefung und geografische Erweiterung des ehemaligen ESF-Projektes „PAMI45+NA“.

Mitteln aus dem Programm INTERREG V A Oberrhein wurde am 8. Dezember 2016 genehmigt.

Das Programm INTERREG V A Oberrhein im Allgemeinen sowie das Projekt für die berufliche Bildung der *Région Alsace bzw. Région Grand Est* im Speziellen sind bedeutende Bausteine und Rahmenfaktoren für die Arbeitsmarkt-Strategie des Eurodistrikt PAMINA, weshalb es umso wichtiger ist, dass sich die Maßnahmen gegenseitig ergänzen und nicht miteinander konkurrieren. Gleichzeitig geht damit ein erhöhter Koordinationsaufwand zur Sicherstellung einer größtmöglichen Kohärenz einher.

4 Fazit: Keine erfolgreiche Gestaltung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes ohne funktionierende Multi-Level-Governance

Bei der Koordination bzw. Abstimmung der Maßnahmen auf oberrheinischer Ebene und im Eurodistrikt PAMINA wird es wichtig sein, die bereits zuvor erwähnte Subsidiarität nicht nur auf vertikale Weise von oben nach unten zu interpretieren, sondern auch die horizontalen Abstimmungsprozesse zwischen gleichgestellten Ebenen zu vertiefen. Nur so kann der Vielfalt der Akteure und beteiligten Einrichtungen gebührend Rechnung getragen werden. Tatsächlich sind die Kompetenzen und Politiken auf europäischer und oberrheinischer Ebene sowie auf Ebene des Eurodistrikt PAMINA an vielen Stellen zueinander komplementär. Hierbei gilt es, einen einzigartigen Governance-Ansatz zu verfolgen, welcher auf einer Multi-Level-Governance beruht und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus einer 360°-Perspektive erfasst.

Der Eurodistrikt PAMINA setzt sich aktiv für diese Vorgehensweise ein und hat dies am 19. September 2014 mit seiner Beitrittserklärung zur Charta der Multi-Level-Governance in Europa auch formal bekräftigt.²¹

Abseits der Frage nach der besten Umsetzungsebene mit der größten Bürgernähe geht es ebenfalls um die gleichberechtigte Einbindung von Partnern aller Verwaltungs- bzw. Governance-Ebenen, die sich in strategischen Angelegenheiten auf Augenhöhe begegnen und gemeinsame Entscheidungen treffen müssen. In Anbetracht der großen Akteursvielfalt stehen diese Strategien bzw. Planungen im Mittelpunkt des Weges zur territorialen Kohäsion. Dies trifft sowohl für den Arbeitsmarkt als auch für viele andere Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu.

Überall wo dynamische Netzwerkstrukturen aufeinandertreffen, können die üblichen hierarchischen Steuerungs- und Politikmechanismen nur zu kurz greifen. In diesem Sinne bietet die Strategie zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt mit der Plattform zur Zusammenführung kompetenter Akteure eine großartige Gelegenheit zur Erprobung und Umsetzung einer besseren Mehr-Ebenen-Governance.

Diese Strategie für den Arbeits- und Aus-/Weiterbildungsmarkt PAMINA wird zudem Aktivitäten zur „Belebung“ der Beschäftigung auf französischer Seite umfassen, wobei insbesondere die Niederlassung von deutschen Unternehmen angeregt werden soll. Als Beispiele können die deutschen Firmen SEW-Usocome und SIEMENS dienen, die beide

²¹ Darin heißt es u.a.: „Im Bewusstsein unserer INTERDEPENDENZ und im ständigen Streben nach mehr EFFIZIENZ glauben wir, dass große Potenziale für den weiteren Ausbau einer innovativen, wirkungsvollen politischen und administrativen Zusammenarbeit zwischen unseren Behörden auf der Grundlage der jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehen. Mit dieser vom Ausschuss der Regionen der Europäischen Union erarbeiteten Charta sollen Regionen und Städte in ganz Europa miteinander verbunden und gleichzeitig das HANDELN AUF MEHREREN EBENEN gemeinsam mit gesellschaftlichen Akteuren wie Sozialpartnern, Hochschulen, NRO und repräsentativen Gruppen der Zivilgesellschaft gefördert werden“ (AdR 2014: 1).

in der französischen Stadt Haguenau ansässig sind. In diesem Punkt baut der Eurodistrikt PAMINA vor allem auf die Zusammenarbeit mit dem PAMINA Business Club, einem Zusammenschluss unterschiedlicher Wirtschaftsförderer aus Baden, dem Elsass und der Pfalz.²² Das langfristige Ziel ist und bleibt der Ausgleich zwischen den drei Teilräumen des Eurodistrikt PAMINA, was nicht bedeutet, dass alle drei in Zukunft den gleichen Entwicklungsstand aufweisen sollen, sondern dass sie sich gegenseitig auf sinnvolle Weise ergänzen und damit einen lebenswerten, grenzüberschreitenden Lebensraum für die Bürgerinnen und Bürger bieten.

Literatur

- AdR – Ausschuss der Regionen (Hrsg.) (2013): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Grenzgänger – Bestandsaufnahme nach 20 Jahren Binnenmarkt: Probleme und Perspektiven“ (2013/C 280/03). 102. Plenarversammlung am 3. und 4. Juli 2013. Brüssel.
- AdR – Ausschuss der Regionen (Hrsg.) (2014): Charta der Multi-Level-Governance in Europa. Brüssel.
- CECICN (2013): Position of CECICN to be addressed to the DG REGIO: Integrated territorial approaches and small project funds within the 2014–2020 programming period. http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Europe/DG_REGIO_topics_CECICN_final.pdf (24.03.2017).
- Eures-T (Hrsg.) (2013): Jahresbericht 2013. Kehl.
- Eurodistrikt PAMINA (eds.) (2009): Contribution de l'EURODISTRICT REGIO PAMINA au débat ouvert par le livre vert sur la cohésion territoriale européenne. Scheibenhard.
- Eurodistrikt PAMINA (Hrsg.) (2010–2015): Tätigkeitsberichte. Scheibenhard/Lauterbourg. <http://www.eurodistrict-pamina.eu/de/dokumentation.html#.WNPj7tIq70> (23.03.2017).
- Eurodistrikt PAMINA (Hrsg.) (2014a): Bericht des Vorsitzenden: PAMINA2020 – Beschäftigung – Aus-/Weiterbildung. Lauterbourg.
- Eurodistrikt PAMINA (Hrsg.) (2014b): Bericht der Vorsitzenden: Sachstand der Projektkoordination „Bildungs- und Arbeitsmarkt“. Lauterbourg.
- Eurodistrikt PAMINA (Hrsg.) (2016): Bericht des Vorsitzenden: INTERREG V-Projekt „Fachkräfteallianz PAMINA“. Lauterbourg.
- Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau (Hrsg.) (2017): Ein auf 360° offener Arbeitsmarkt. In der Ortenau arbeiten, warum nicht Sie? Kehl. <http://www.eurodistrict.eu/de/projets/ein-auf-360%C2%B0-offener-arbeitsmarkt> (23.07.2017).
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2009): Grünbuch „Die Mobilität Jugendlicher zu Lernzwecken fördern“. KOM(2009) 329 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010) 2020 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2012): Vereinfachung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014–2020. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2013): Vereinfachung: Zweiter Fortschrittsanzeiger für den MFR 2014–2020. COM(2013) 98 final. Brüssel.
- Hochstetter B. (2013): Arbeiten beim Nachbarn. Grenzpendler im Oberrheingebiet. Stuttgart, 5-13 = Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 11/2013.
- INSEE Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (Hrsg.) (2016): 160 000 travailleurs frontaliers en ACAL. Strasbourg = Insee Analyses. Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine. N°3. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908466> (28.03.2017).

²² <http://www.pamina-business.com/de/> (23.05.2016).

- INTERACT (Hrsg.) (2015): Sector Study: Cross-border and transnational labour market integration. <http://www.interact-eu.net/download/file/fid/1553> (24.03.2017)
- INTERACT Newsletter (eds.) (2013): Territorial cooperation 2014+ PART 2: tools for improved co-operation. The JAP – Joint Action Plan (online nicht mehr verfügbar)
- INTERREG Oberrhein (Hrsg.) (2007): Operationelles Programm INTERREG IV A Oberrhein. Strasbourg.
- INTERREG Oberrhein (Hrsg.) (2014): Operationelles Programm INTERREG V (A) Oberrhein (Frankreich–Deutschland–Schweiz). Strasbourg.
- INTERREG Oberrhein (Hrsg.) (2016): Erfolg ohne Grenze: Den Zugang zum grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt durch Ausbildungs und Qualifizierungsmaßnahmen erleichtern. Strasbourg. <http://www.interreg-oberrhein.eu/projet/erfolg-ohne-grenze-den-zugang-zum-grenzueberschreitenden-arbeitsmarkt-durch-ausbildungs-und-qualifizierungsmassnahmen-erleichtern/?cat=234-206> (23.03.2017).
- Michun, S. (2012): GPEC Territoriale: quelques points de repère. In: Michun, S. (Hrsg.): Créativité et innovation dans les territoires: une stratégie d'avenir? 5e Université d'été "Emploi, compétences et territoires". Marseille, 37-46 = Collection relief du Cereq 38.
- ORK – Oberrheinkonferenz; TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2013): Grenzüberschreitende Bildungswege zu Arbeit und Beschäftigung am Oberrhein. Kehl.
- Région Grand Est (Hrsg.) (2016): „Erfolg ohne Grenzen“. Strasbourg. <https://www.erfolgohnegrenzen.eu/> (29.03.2017).
- TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2013): Strategie 2020 für die Trinationale Metropolregion Oberrhein. Kehl.

Autoren

Dr. Patrice Harster (*1960), Lauterbourg. Geschäftsführer des grenzüberschreitenden Zweckverbandes Eurodistrikt PAMINA.

Frederic Siebenhaar (*1982), Lauterbourg. Magister Artium, Referent für Europa und Netzwerke beim grenzüberschreitenden Zweckverband Eurodistrikt PAMINA.

Franz Schafranski

Nutzung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource in den Grensräumen der Großregion und der Oberrheinregion

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Europäische Programme und Aktivitäten zur Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource
- 3 Kulturerbe und Kulturtourismus in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion
- 4 Kulturerbe und Kulturtourismus in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein
- 5 Zusammenfassung der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen
- 6 Fazit

Literatur

Kurzfassung

Der Kulturtourismus gehört zu den am schnellsten wachsenden Segmenten des Tourismus. Eine wichtige Ressource zur Entwicklung des Kulturtourismus ist das Kulturerbe. Obwohl der Tourismus in ländlichen Räumen eine wichtige Rolle spielt, um Beschäftigung und Einkommen, aber auch effektive Versorgungsstrukturen zu sichern, werden im Unterschied zu Städten in ländlichen Regionen die entsprechenden Ressourcen zur Entwicklung des Kulturtourismus kaum genutzt. Deshalb stellt sich bezogen auf die Grenzregionen, die größtenteils ländlich geprägt sind, die Frage, welche Rolle dort zurzeit der Kulturtourismus und das Kulturerbe spielen. Der vorliegende Beitrag untersucht die touristische Nutzung des Kulturerbes in den Grensräumen der Großregion und der Trinationalen Metropolregion Oberrhein und gibt auf dieser Grundlage Anstöße zu einer weitergehenden Nutzung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource.

Schlüsselwörter

Kulturerbe – Kulturtourismus – Strategieentwicklung – Inventarisierung – Netzworkebildung – touristische Inwertsetzung – neue Informations- und Kommunikationstechnologien

The use of cultural heritage as a resource for tourism development in the border areas of the Greater Region and the Upper Rhine region

Abstract

Cultural tourism is one of the most quickly growing segments of tourism. Cultural heritage is an important resource for developing cultural tourism. In rural areas tourism plays an important role in terms of safeguarding employment, income and supply structures, but in contrast to the situation in urban areas, resources for developing cultural tourism are scarcely used. As the border regions are largely of rural character, the question arises as to the role currently played there by cultural tourism and cultural heritage. This paper investigates the touristic use of cultural heritage in the border areas of the Greater Region and the Tri-national Metropolitan Region of the Upper Rhine and uses this as a basis for proposals concerning the further utilisation of cultural heritage as a resource for tourism development.

Keywords

Cultural heritage – cultural tourism – strategy development – inventories – network creation – touristic valorisation – new information and communication technologies

1 Einleitung

Das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ der UNESCO von 1972 hat dazu beigetragen, dass der Schutz und die Erhaltung des Kulturerbes in den letzten Jahrzehnten auch in der räumlichen Entwicklung an Bedeutung gewonnen hat. Im Fokus der Welterbekonvention stehen Kulturerbestätten – hierunter werden Denkmäler, Ensembles und Stätten, einschließlich Kulturlandschaften verstanden – von außergewöhnlicher Bedeutung, die als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden sollen.¹

Seit der Verabschiedung der Welterbekonvention wurden weltweit 1.031 Stätten in die Welterbeliste der UNESCO aufgenommen. Allein in Deutschland gibt es heute (März 2017) 41 Welterbestätten (Deutsche UNESCO-Kommission 2017). Das Interesse an der Anerkennung von Kulturerbestätten als Weltkulturerbe scheint ungebrochen. Zu den Gründen gehört sicherlich, dass mit der Erlangung des Welterbestatus nicht nur ein besserer Schutz des Kulturerbes, sondern auch wirtschaftliche Effekte, insbesondere eine Förderung des Tourismus, erwartet werden.²

¹ Mit dem „Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen Kulturerbes“ vom 20. April 2006 hat die UNESCO den Schutz und die Erhaltung des Weltkulturerbes um das immaterielle Kulturerbe (kulturelle und soziale Praktiken, Techniken, Kenntnisse und mündliche Überlieferungen, wie z. B. Volkstänze, Märchen, Sagen, Bräuche, kulinarische Sitten) erweitert.

² Die Aufnahme von Kulturerbestätten in die Welterbeliste der UNESCO ist immer ein wertgebundener Vorgang. Sie erfolgt anhand verschiedener Auswahlkriterien (herausragende universelle Bedeutung, Einzigartigkeit, Authentizität, Integrität, Repräsentativität etc.). Bei diesen Auswahlkriterien handelt es sich nur um scheinbar objektivierbare Kriterien. Tauschek (2013) bezeichnet die der Auswahl zugrunde liegende Definition von Kulturerbe entsprechend auch zu Recht als normativ-essentialisierend. Diese Definition findet seiner Meinung nach auch auf den nationalen und lokalen Ebenen Anwendung. Was bei der UNESCO das Interesse der ganzen Welt sei, sei auf den nationalen und lokalen Ebenen das öffentliche Interesse. Einer Feststellung, was Kulturerbe ist und was nicht, anhand der Auswahlkriterien geht nur über einen Aushandlungsprozess unter den Beteiligten. Tauschek stellt den normativen-essentialisierenden Definitionsansätzen kulturwissenschaftliche Definitionsansätze, die kulturelles Erbe als „broad and slippery term“ und als Konstrukt verstehen, gegenüber. Ohne auf die kulturwissenschaftliche Konzeptionalisierung von Kulturerbe näher eingehen zu müssen, kann in diesem Zusammenhang festgestellt werden, dass der Prozess der Identifizierung und Auswahl von Kulturerbestätten unter Offenlegung der Wertmaßstäbe nachvollziehbar und transparent erfolgen sollte.

Welterbestätten besitzen besonders für internationale Gäste eine große touristische Anziehungskraft. Der Titel „UNESCO-Welterbe“ wirke – so die Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT) – wie ein internationales Gütesiegel im Segment Kulturtourismus. Im Wissen um die herausragende touristische Bedeutung von Welterbestätten und um Deutschland als attraktive Kulturreisedestination zu positionieren, widmete die Deutsche Zentrale für Tourismus gemeinsam mit der Deutschen UNESCO-Kommission und dem Verein UNESCO Welterbestätten Deutschland e.V. den Welterbestätten 2014 unter dem Motto „UNESCO-Welterbe – Nachhaltiger Kultur- und Naturtourismus“ sogar ein eigenes Themenjahr (DZT 2015).

Welterbestätten stellen aber nur einen kleinen Teil des reichen Kulturerbes Deutschlands und Europas dar. Einen Eindruck von der Vielfalt des Kulturerbes in Deutschland vermitteln Elementekataloge, die für die Erstellung von Kulturlandschaftskatastern erarbeitet wurden (siehe z.B. Schmidt/Meyer/Schottke et al. 2006; Wöbse 1994). Je nach Betrachtungsebene (globale Ebene, europäische Ebene, nationale und regionale Ebene) rücken andere oder zusätzliche Elemente des Kulturerbes in den Vordergrund. In touristischer Hinsicht sind nicht alle in den genannten Elementekatalogen aufgelisteten Welterbestätten für eine touristische Inwertsetzung und Vermarktung gleichermaßen geeignet. Die Übersichten bilden jedoch eine Grundlage für eine systematische Erhebung kulturtouristisch relevanter Potenziale.

Da der Kulturtourismus als einer der größten und am schnellsten wachsenden globalen Tourismuskategorien gilt (Council of European Union 2011), stellt sich die Frage, wie das Kulturerbe insgesamt stärker als touristische Entwicklungsressource genutzt werden kann, insbesondere in ländlichen Regionen, wo das Bewusstsein für die Bedeutung des kulturellen Erbes als Entwicklungsressource und für die Chancen, die sich mit der Förderung des Kulturtourismus eröffnen, nur ansatzweise ausgebildet zu sein scheint (Drda-Kühn 2015). Nach Untersuchungen der Deutschen Zentrale für Tourismus profitieren von den Kulturreisen vor allem Städte, weniger die ländlichen Räume (DZT 2015). Die Initiativen „Kultur-Touristisches Netzwerk Altenkirchen“ (Drda-Kühn/Wiegand 2009; Seuser 2015), „KIRA – Kulturtourismus für Heilbronn-Franken“ (Kultur und Arbeit e.V. 2016) und „HISTCAPE“ (Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz 2014) haben sich zum Ziel gesetzt, dies zu ändern.

Da Grenzregionen in weiten Teilen ländlich geprägt sind, drängt sich in diesem Zusammenhang die Frage auf, welche Rolle der Kulturtourismus und das Kulturerbe bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zurzeit spielen. Der vorliegende Beitrag befasst sich in diesem Sinne mit der Erschließung des Kulturerbes bei der grenzüberschreitenden touristischen Entwicklung der Grenzregionen „Großregion“ und „Trinationale Metropolregion Oberrhein“.³ Es sollen der Stand der Nutzung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource aufgezeigt und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Im Einzelnen geht der Beitrag folgenden Fragen nach:

- Welche rahmensetzenden europäischen Programme und Aktivitäten zur Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource gibt es?
- Welcher Stellenwert wird dem Kulturerbe und dem Kulturtourismus in den Programmen und Konzepten zur Entwicklung der Grenzregionen beigemessen?

³ Die Kultur- und Kreativwirtschaft, die mit ihren Angeboten wesentlich zur Förderung des Kulturtourismus beitragen kann, soll hier ausgeblendet bleiben, im Wissen, dass die Grenzen zwischen touristischer Erschließung des Kulturerbes und der Kultur- und Kreativwirtschaft fließend sind.

- Welche institutionellen Voraussetzungen zur Entwicklung des Kulturtourismus bestehen?
- Wie sieht die touristische Vermarktung des Kulturerbes aus?
- Wie lässt sich das Kulturerbe als touristische Entwicklungsressource noch stärker nutzen?

2 Europäische Programme und Aktivitäten zur Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource

Auf europäischer Ebene befassen sich eine Reihe von Programmen und Aktivitäten mit dem Schutz und der Erhaltung sowie der Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource. Hierbei sind insbesondere das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) der Europäischen Union von 1999 (BBR 2001), die Rahmenkonvention des Europarates von 2005 über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft (Europarat 2005) und die territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 herauszustellen (Europäische Union 2011). Ebenso wie das EUREK hebt auch die territoriale Agenda der Europäischen Union die Bedeutung des Kulturerbes als Entwicklungsressource hervor. Das EUREK will den umsichtigen Umgang mit dem Kulturerbe unterstützen. In der territorialen Agenda der Europäischen Union 2020 heißt es in Kap. II „Herausforderungen und Möglichkeiten für die Raumentwicklung. Triebkräfte und ihre territorialen Aspekte“, Nr. 23: „Das Natur- und Kulturerbe gehört zu den Bestandteilen des territorialen Kapitals und der territorialen Identität. Ökologische Werte, Umweltgüter und Kulturgüter sind von entscheidender Bedeutung für das Wohlergehen und die wirtschaftliche Entwicklung und eröffnen einzigartige Entwicklungschancen“ (Europäische Union 2011: 7).

Die europäische Kommission hat 2014 einen Bericht vorgelegt, in welchem die zahlreichen Programme und Aktivitäten der Europäischen Union mit Bezug auf das Kulturerbe dargestellt und erläutert werden (Europäische Kommission 2014). Unter Punkt 7.1 „Tourismus, Unternehmen und Industrie“ des Berichts werden beispielsweise folgende Aktivitäten aufgeführt:

- Erklärung der Europäischen Kommission „Europa, das weltweite Reiseziel Nr. 1 – ein neuer politischer Rahmen für Tourismus in Europa“
- Vereinbarung zwischen Europäischer Union und Europarat zur gemeinsamen Steuerung der Entwicklung der europäischen Kulturrouten
- Erprobung neuer Ansätze zur Unterstützung eines nachhaltigen Tourismus in ländlichen Räumen und Zugang zum Kulturerbe über die „European Mobile and Mobility Industries Alliance“ und die „European Creative Industries Alliance“

Der Bericht soll zur Entwicklung eines strategischen Ansatzes zur Erhaltung und Förderung des europäischen Erbes beitragen. Er liefert eine große Bandbreite an Informationen über die Politik, Gesetzgebung, die Programme und Fördermöglichkeiten der Europäischen Union mit Bedeutung für die touristische Erschließung des Kulturerbes. Er versteht sich dabei als Antwort auf die Schlussfolgerungen des Rates für Bildung, Jugend, Kultur und Sport der Europäischen Union zum „Kulturerbe als strategische Ressource für ein nachhaltiges Europa“ (Council of the European Union 2014).

In den Schlussfolgerungen des Rates für Bildung, Jugend, Kultur und Sport der Europäischen Union wird unter anderem festgestellt, dass das Kulturerbe

- eine wichtige Rolle bei der Erzeugung und Steigerung des sozialen Kapitals spielt, zum Beispiel weil es Möglichkeiten anbietet, Fähigkeiten, Wissen, Kreativität und Innovation zu entwickeln,
- wichtige ökonomische Auswirkungen hat, zum Beispiel weil es eine starke Antriebskraft für die integrierte lokale und regionale Entwicklung darstellt und erhebliche externe Effekte schafft, insbesondere durch die Förderung eines nachhaltigen Kulturtourismus,
- eine spezifische Rolle zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 der EU spielt, dass es soziale und ökonomische Effekte hat und zur Nachhaltigkeit der Umwelt beiträgt,
- verschiedene Politiken „durchzieht“, wie zum Beispiel Regionalentwicklung, soziale Kohäsion, Landwirtschaft, Umwelt, Tourismus, Erziehung, digitale Agenda, Forschung und Innovation.

Der Rat ruft die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und die Europäische Kommission auf, zur Erhaltung und Förderung des europäischen Kulturerbes beizutragen. Damit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass aus der Sicht europäischer Politik und Institutionen das Kulturerbe bei der Entwicklung Europas eine wichtige Entwicklungsressource darstellt und entsprechend genutzt werden sollte, auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die nachfolgenden Analysen gehen der Frage nach, ob und inwieweit das Kulturerbe bei der touristischen Entwicklung der Großregion und der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO) in den grenznahen Bereichen als Entwicklungsressource genutzt wird. Um eine Gegenüberstellung der Ergebnisse zu ermöglichen, erfolgten die Analysen der Grenzregionen auf der Grundlage gleicher Arbeitsschritte. Zunächst wurden die bestehenden politischen Programme und Konzepte in den Grenzregionen hinsichtlich ihrer Aussagen zu Kulturtourismus und Kulturerbe analysiert, um Hinweise über den politischen Stellenwert des Kulturerbes und des Kulturtourismus im Sinne eines bestehenden Ziel- und Handlungsrahmens zu erhalten. Im zweiten Schritt wurden die Institutionen erfasst, die für die grenzüberschreitende touristische Entwicklung verantwortlich sind. Es folgte im dritten Schritt eine Analyse der Webseiten dieser Institutionen im Hinblick darauf, ob und wie das Kulturerbe touristisch vermarktet wird.⁴

3 Kulturerbe und Kulturtourismus in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion

a) Programme und Konzepte

Folgende Programme und Konzepte befassen sich mit Fragen der Entwicklung der Großregion und sind im Hinblick auf die Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource relevant:

- Charta für die kulturelle Zusammenarbeit in der Region Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz (1998)

⁴ Hierbei handelt es sich bei der Großregion um die Webseite des Projektbüros für das INTERREG IV A-Projekt „Aufbau eines transnationalen Marketingkonzepts für den Tourismus in der Großregion) und bei der TMO um die Webseite des Projektbüros für das INTERREG IV A-Projekt „Upper Rhine Valley“.

- Empfehlungen des Interregionalen Parlamentarier-Rates (IPR) zur Tourismusentwicklung von 2003 (Interregionaler Parlamentarier-Rat 2003)
- Zukunftsbild 2020, erstellt durch die Politische Kommission „Zukunftsbild 2020“ 2003 (Politische Kommission „Zukunftsbild 2020“ 2003)

Die Charta für die kulturelle Zusammenarbeit hebt als Ziel die Intensivierung des kulturellen Dialogs und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in allen Bereichen des Kulturlebens hervor. Der kulturelle Austausch in der Großregion soll unter besonderer Berücksichtigung der kulturellen regionalen bzw. nationalen Vielfalt gefördert werden. Bei der Entwicklung kultureller Initiativen und der Vereinbarung künftiger Projekte sollen nach Möglichkeit Faktoren wirtschaftlichen und touristischen Nutzens für die Gesamtregion und für Unternehmen, die insbesondere im kulturellen Bereich engagiert sind, berücksichtigt werden. Zur Umsetzung der Ziele sollen unter anderem

- Kulturdatenbanken zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Informationssystems entwickelt und vernetzt und
- grenzüberschreitende Kulturwanderwege zum Kennenlernen und zur Würdigung des gemeinsamen historischen, im Besonderen des industriellen Erbes in der Großregion entwickelt werden.

Der IPR begrüßt im Rahmen seiner Empfehlungen zur Tourismusentwicklung der Großregion den Ausbau des Tourismus als Standortfaktor der Großregion. Er hält die koordinierte und zielgruppenspezifisch orientierte Vermarktung der touristischen Potenziale für einen wichtigen kulturellen und wirtschaftlichen Impuls für die Zukunft der Großregion. Die zuständigen Tourismusverwaltungen werden aufgefordert, die in der Tourismusstudie von 2003 vorgeschlagenen Schritte zur Vernetzung der touristischen Produkte der Teilregionen in übergreifenden Vermarktungsstrategien einzuleiten und die als aussichtsreich identifizierten Themenfelder (u.a. Kultur und Genuss, Weltgeschichte zum Anfassen (Erlebbares Erbe)) gemeinsam zielgruppenorientiert zu vermarkten. Er empfiehlt zudem die Einrichtung einer zentralen Agentur für Tourismusmarketing.

Das „Zukunftsbild 2020“ postuliert für 2020 als Vision eine Kulturgemeinschaft der Vielfalt in der Mitte Europas. Die Großregion soll zu einem gemeinsamen Kulturraum zusammenwachsen. Der Kulturtourismus soll dabei zum Image der Großregion beitragen.

b) Institutionelle Voraussetzungen

Im April 2008 haben die Kultusminister der Großregion den Verein „Kulturraum Großregion“ mit Sitz in Luxemburg gegründet. Der Verein soll dazu beitragen,

- den Dialog über die regionalen Ansätze grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu ermöglichen,
- den Reichtum, die Vielfalt und die besonderen Charakteristika der Kultur und des kulturellen Erbes zur Geltung zu bringen,
- die Großregion als neuen, einzigartigen und zusammenhängenden Kulturraum darzustellen (Kulturraum Großregion 2017).

Zu seinen Arbeitsfeldern zählen u.a. die Entwicklung gemeinsamer Strategien für die Kulturpolitik in der Großregion, Entwicklung von gemeinsamen Aktionsfeldern zwischen den Bereichen Kultur, Bildung und verwandten Arbeitsbereichen, Anregung und Beglei-

tung grenzüberschreitender Kulturprojekte sowie die Bildung und Professionalisierung von Kompetenznetzwerken.

In ihrer 3. Konferenz im Dezember 2010 haben die Kultusminister der Großregion beschlossen, die Arbeit des Vereins finanziell abzusichern, um den Bestand und die Handlungsfähigkeit des Vereins zu garantieren. Der Verein soll seine Aufgaben erfüllen können, zu denen es auch gehört, für ihre Arbeit alle relevanten regionalen, nationalen und europäischen Fördermöglichkeiten auszuschöpfen.

In den abgeschlossenen und laufenden grenzüberschreitenden Projekten zur Förderung der Kultur in der Großregion spielt das Kulturerbe und dessen touristische Inwertsetzung eine eher untergeordnete Rolle. Dennoch sind die auf der Webseite vorgestellten Projekte zum großen Teil für die touristische Vermarktung der Großregion von Bedeutung. Die touristische Vermarktung des Kulturangebotes im Sinne der Förderung des Kulturtourismus gehört aber offensichtlich nicht zu den Aufgaben des Vereins.

Die touristische Vermarktung der Großregion startete mit dem INTERREG IV A-Projekt „Aufbau eines transnationalen Marketingkonzepts für den Tourismus in der Großregion“ mit Tourismusorganisationen aus Belgien, Frankreich, Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland (Tourismus Zentrale Saarland GmbH 2017). Das Projekt basiert auf der Idee, ein gemeinsames touristisches Marketing für die Destination Großregion zu entwickeln, basierend auf dem „Zukunftsbild 2020“ der Gipfelkommission, wo es unter anderem auch heißt, dass ein „gemeinsames Tourismusmarketing vonnöten ist“. Zu den Zielen des Projektes gehören die Praktizierung eines gemeinsamen strategisch ausgerichteten Tourismusmarketings für die Großregion, die Entwicklung von innovativen Maßnahmen im Bereich der Kommunikation, zum Beispiel mit zeitgemäßen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Nutzung des endogenen Potentials und des bereits vorhandenen Angebotes sowie die Schaffung von regionalen Effekten (zusätzliche Wertschöpfung) insbesondere im tertiären Sektor.

c) Touristische Vermarktung des Kulturerbes

Die Vermarktung des Kulturerbes erfolgt anhand verschiedener Publikationen (u. a. Beileger in wichtigen Tageszeitungen zum Thema Städtetrips, Broschüren zu verschiedenen kulturellen Themen wie „Architektur und Moderne Kunst“, „Parks, Gärten, Burgen und Schlösser“, „Europa in der Großregion“, „Industriekultur“, „Musik“) sowie über die Webseite des Projektbüros. Auf der Webseite sind die Vorschläge für Kulturreisen in der Großregion hervorzuheben, die nach Themenfeldern und entsprechend zugeordneten Kulturerbestätten gegliedert sind (s. Tabelle 1).

Die in Tabelle 1 aufgelisteten Kulturerbestätten werden auf der Webseite „Tourismus Großregion“ kurz beschrieben und es werden jeweils Links zur vertiefenden Information angegeben. Unter der Kategorie „Service“ können über die Webseite Broschüren auch zu kulturellen Angeboten in der Großregion eingesehen oder bestellt werden (u. a. „Parks, Gärten, Burgen und Schlösser“, „Kultur“, „Erlebnis Grossregion“, „Industriekultur“). Darüber hinaus wird als weiterer Service auf das Kulturportal „Plurio“ und das Netzwerk „Festungsstädte in der Großregion“ verwiesen.

Tab. 1: Touristische Vermarktung von Kulturerbestätten in der Großregion

Themenfelder von Kulturreisen	Anzahl und Art der vorgestellten Kulturerbestätten
Römer und Kelten	18 Kulturerbestätten, u. a. Archäologiepark Römische Villa Borg, Straßen der Römer
Burgen, Schlösser, Festungen	50 Kulturerbestätten, u. a. Burg Fels bei Fiels, Verdun, Maginot-Linie, Château de Lunéville, Hambacher Schloss, Schlacht bei Waterloo
Industriekultur	18 Kulturerbestätten, u. a. Parc du haut-fourneau U4, Römerbergwerk Meurin, Parc Industriel et Ferroviaire du Fond-de-Gras
UNESCO-Weltkulturerbe	16 UNESCO-Welterbestätten und 13 sonstige Stätten, u. a. Völklinger Hütte, Römische Baudenkmäler, Schiffshebewerke auf dem Canal du Centre
Religion & Spiritualität	21 Kulturerbestätten, u. a. Kathedrale Notre-Dame in Tournai, Benediktiner-Abtei Maria Laach, Jüdisches Museum im Raschi-Haus
Brauchtum & Feste	9 Stätten und Veranstaltungen, u. a. Fastnachtsmuseum Mainz, Saarspektakel, Weihnachtsmärkte in der Großregion
Museen	34 Museen, u. a. Historisches Museum Saar, Historisches Museum am Strom – Hildegard von Bingen, Ardenner Cultur Boulevard, Grand Curtius
Kunst	17 Stätten, u. a. IKOB – Museum für Zeitgenössische Kunst, Centre Pompidou-Metz, Arp Museum Bahnhof Rolandseck)
Musik & Theater	10 Stätten und Veranstaltungen, u. a. Schloss Haroué – Die Open-Air Oper, Saarländisches Staatstheater, Philharmonie Luxemburg
Baukultur	6 Kulturerbestätten, u. a. Place-Royale-Architektur in Saarbrücken, Porta Nigra in Trier, Quartier Imperial in Metz, Hauptbahnhof Lüttich-Guillemins
Natur, Wissenschaft & Technik	20 Kulturerbestätten, u. a. Lava-Dome und Lavakeller in Mendig, Uhrenmuseum „La Pendule“ in Blieskastel, Musée Tudor in Rosport
Tradition	14 Kulturerbestätten, u. a. Haus „Garnier Thiébaut“, Töpfereimuseum Raeren, Erlebniszentrum von Villeroy & Boch

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Webseite „Tourismus-Großregion“ (Tourismus Zentrale Saarland GmbH 2017)⁵

⁵ Webseite Tourismus – Großregion:
<http://www.tourismus-grossregion.eu/> (14.03.2017).

d) Für die touristische Vermarktung der Großregion relevante sonstige Kulturerbestätten und Kulturangebote

Die Großregion verfügt zweifellos über ein reiches Kulturerbe. Auf der Webseite „Tourismusmarketing für die Großregion“ werden viele Kulturerbestätten vorgestellt, die aus der Sicht der Beteiligten für die kulturtouristische Entwicklung der Gesamtregion von Bedeutung sind. Mit Ausnahme der in die UNESCO-Welterbeliste aufgenommenen Kulturlandschaften bleiben Kulturlandschaften bei der touristischen Vermarktung der Großregion ausgeblendet.

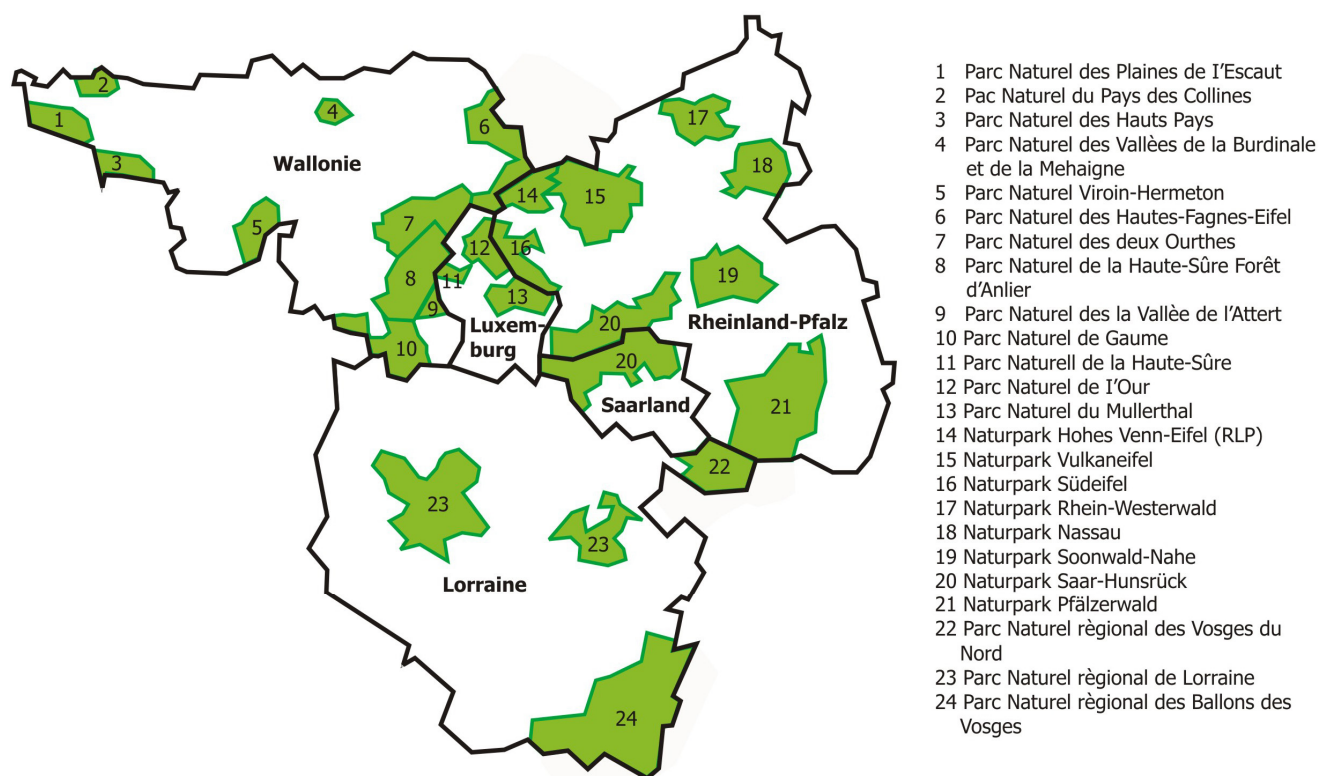
Kulturlandschaften, insbesondere die historischen Kulturlandschaften, sind ein wichtiges Element des Kulturerbes und in touristischer Hinsicht von herausragender Bedeutung. Die hohe Erlebniswirksamkeit von historischen Kulturlandschaften umschreibt Wöbse treffend folgendermaßen: „Historische Kulturlandschaften geben Zeugnis vom Umgang früherer Generationen mit Natur und Landschaft und vermitteln ein Bild des seinerzeitigen Standes von Wissenschaft und Technik. Sie lassen Rückschlüsse auf das Mensch-Natur-Verhältnis unserer Vorfahren zu, geben Ausdruck von ihrem Lebensstil, ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten. Sie liefern anschauliche Beispiel von Kultur und Geschichte, vermitteln Bilder früheren Lebens, früherer Umwelt des Menschen und sind bei entsprechend erfahrbarer Kontinuität ein wichtiger Bestandteil heutiger Heimat“ (Wöbse 1994: 8 f.). Landschaft und Kultur gehören nach der Deutschen Zentrale für Tourismus e.V. zu den wichtigsten Qualitätskriterien der Destination Deutschland (DZT 2015: 70).

Zur Förderung des Kulturtourismus in der Großregion kommt so gesehen auch den historischen Kulturlandschaften eine besondere Bedeutung zu. Deshalb liegt es nahe, Kulturlandschaften auch in der grenzüberschreitenden touristischen Entwicklung zu thematisieren (Leibenath/Darbi 2007; Harz/Peters 2008). Das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV) weist 17 landesweit bedeutsame historische Kulturlandschaften aus, von denen sich die folgenden in Grenznähe befinden: Bitburger Gutland/Ferschweiler Plateau, Moseltal, Saartal, Oberes Nahetal, Haardrand, Oberrheintal (Ministerium des Innern und für Sport 2008: 182 ff.).

Neben der Kategorie der historischen Kulturlandschaften gibt es in Deutschland die Kategorie der Naturparke, die ebenfalls bislang nicht bei der Vermarktung berücksichtigt wurde. Naturparke sind wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen besonders für die Erholung geeignet. Zu den Zielen von Naturparks gehören die Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus sowie der Schutz und der Erhalt der Kulturlandschaften mit ihrer Biotop- und Artenvielfalt. In Abbildung 1 sind die Naturparke in der Großregion, zum Teil grenzüberschreitend, dargestellt.

Bei der Vermarktung der Kulturerbestätten in der Großregion (siehe Tab. 1) fehlen zudem das kulturtouristisch interessante Netzwerk „Gärten ohne Grenzen“ und die vom Europarat ausgewiesenen Kulturrouten.

Abb.1: Naturparke in der Großregion (Stand 2017)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Webseiten des Lenkungsausschusses GIS-GR⁶ und der Naturparke Mullerthal⁷ und Vulkaneifel⁸

Das Netzwerk „Gärten ohne Grenzen“ besteht aus 23 Gärten aus verschiedenen Epochen und zu verschiedenen Themen in Deutschland, Frankreich und Luxemburg. Es hat sich zum Ziel gesetzt, die Gartentradition Ostfrankreichs, des Saarlandes und Rheinland-Pfalz neu zu beleben. Hervorgegangen ist es aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem Saarland, dem Département Moselle und Luxemburg. Eine Projektförderung durch die Europäische Union machte es möglich, bestehende Gartenanlagen zu überarbeiten und neue Gärten anzulegen. Viele Gärten befinden sich in der Nähe von Kulturerbestätten oder haben einen ausgeprägten kulturhistorischen Bezug (z. B. Römische Gärten, Barockgärten) (Saarschleifenland Tourismus GmbH/Moiselle Tourisme 2017).

Bei den Kulturrouten des Europarates, die durch die Großregion verlaufen, handelt es sich um den Jakobsweg, die Rundwege von Wenzel und Vauban (Europäische Befestigungswege), die Mozartwege, die Wege des Sankt Martin von Tours, die Via regia, die Wege der Weinberge „Iter Vitis“ und die Europäische Keramikstraße (Europarat 2016).

⁶ Webseite des Lenkungsausschusses GIS-GR:
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/umwelt/naturparke.html> (31.03.2017).

⁷ Webseite des Naturparks Mullerthal:
<http://www.naturpark-mullerdall.lu/der-naturpark/> (31.03.2017).

⁸ Webseite des Naturparks Vulkaneifel:
<http://www.naturpark-mullerdall.lu/der-naturpark/> (31.03.2017).

4 Kulturerbe und Kulturtourismus in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein

a) Programme und Konzepte

Für die Entwicklung der Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO) sind

- die Gründungserklärung zur Trinationalen Metropolregion Oberrhein von 2010 und
- die Strategie 2020 der Trinationalen Metropolregion Oberrhein

von besonderer Relevanz. In der Gründungserklärung, mit der die TMO ins Leben gerufen wurde, wird postuliert, dass der Oberrhein seine Stärken ausbauen, sämtliche Potenziale seines Territoriums voll erschließen und zudem die Entwicklung neuer Kooperationsdynamiken begleiten muss. Es sollen Plattformen und Netzwerke aufgebaut werden, gemeinsam die vorhandenen Potenziale voll ausgeschöpft sowie die verfügbaren Ressourcen gebündelt werden (Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2017).

Die Entwicklungsstrategie der Trinationalen Metropolregion Oberrhein besteht aus den vier Säulen Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik. In den einschlägigen Veröffentlichungen zur Entwicklungsstrategie finden sich zwar Aussagen zum Thema Kultur, nicht jedoch zum Kulturtourismus (Trinationale Metropolregion Oberrhein 2013; Trinationale Metropolregion Oberrhein o.J.). Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung der TMO soll erreicht werden durch

- „die (Wieder-)Entdeckung der gemeinsamen Identität der Einwohner und Einwohnerinnen unter Bezug auf das gemeinsame historische, kulturelle und sprachliche Erbe der Region“
- „die Förderung der Kultur als Bindeglied der Einheit und Träger der Dynamik des Oberrheins.“⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Themen Kulturtourismus und Kulturerbe nicht den Stellenwert in den Programmen und Konzepten haben wie in der Großregion. Sie werden nicht explizit thematisiert. Die Zielaussage in der Gründungserklärung, die vorhandenen Potentiale voll auszuschöpfen, kann aber dahingehend interpretiert werden, dass auch das Kulturerbe als touristische Entwicklungsressource bei der Entwicklung der TMO genutzt werden sollte.

b) Institutionelle Voraussetzungen

Die gemeinsame touristische Entwicklung der TMO erfolgt über „Upper Rhine Valley“, ein Projekt, das durch die Europäische Union im Rahmen des INTERREG IV A Oberrhein gefördert wird. Das Projekt hat die touristische Vermarktung des Oberrheins im Ausland zum Ziel und beschäftigt sich ebenfalls mit den Bereichen Ausbildung und Innovation innerhalb der Region. Das Projektbüro hat seinen Sitz in Freiburg bei der Wirtschaft Touristik und Messe GmbH & Co. KG.

Das Motto von „Upper Rhine Valley“ lautet: „3 Länder – eine Destination: Europa erlebbar machen“.¹⁰ Unter diesem Motto treten regionale, institutionelle und touristische

⁹ Webseite der Trinationalen Metropolregion: Strategie.
<http://www.rmtmo.eu/de/zivilgesellschaft/strategie.html> (31.03.2017).

¹⁰ Webseite der „Upper Rhine Valley“:
<http://www.upperrhinevalley.com/de> (31.03.2017).

Institutionen aus der TMO gemeinsam international auf (Zielfmärkte: USA, Kanada, Brasilien, Russland, China, Indien, Japan und Südkorea). Sie alle haben ein gemeinsames Ziel: Sie wollen den Bekanntheitsgrad und die Attraktivität der Region erhöhen. Durch gemeinsames Handeln sollen Synergien geschaffen und Marketingmaßnahmen länderübergreifend verknüpft werden.

Neben „Upper Rhine Valley“ gibt es zwei regionale grenzüberschreitende touristische Kooperationsräume:

- Regio TriRhena (trinationaler Lebens-, Wirtschafts- und Kulturraum am südlichen Oberrhein zwischen Südbaden, Oberelsass und Nordwestschweiz)
- Touristik-Gemeinschaft Baden-Elsass-Pfalz e. V.

Auf der Webseite der Regio TriRhena ¹¹finden sich keine Informationen über die angestrebte gemeinsame touristische Vermarktung im Gebiet, sondern nur Links der beteiligten touristischen Organisationen.

Der Verein Touristik-Gemeinschaft Baden-Elsass-Pfalz e.V. wurde im Jahr 1990 gegründet. Mitglieder der Touristik-Gemeinschaft sind Städte und Gemeinden, Tourismusbüros, Beherbergungsbetriebe und einige Unternehmen der drei Teilregionen. Der Verein ist als Partner des EURODISTRICTS verantwortlich für die touristische Entwicklung und Vermarktung des PAMINA-Gebiets. Auf seiner Webseite ¹²informiert er über seine Ziele, Aktivitäten und Angebote. Auf kulturhistorische Potenziale und Angebote wird nicht erkennbar eingegangen.

c) Touristische Vermarktung des Kulturerbes

Im Projekt „Upper Rhine Valley“ kooperieren 33 Partner aus den drei Ländern mit dem Hauptziel, in acht definierten Fernmärkten als eine touristische Destination wahrgenommen zu werden. Als ein geografisch einheitlicher und historisch betrachtet auch kulturell ziemlich einheitlich geprägter Raum fiel die Wahl auf die Kooperationsthemen „Wein und Genuss“, „Kunst und Kultur“, „Städte und Architektur“, „Traditionen und Events“ sowie „Natur und Freizeit“. Die Themen wurden über diverse Angebote unterstützt, wie z. B. ein Sales Guide für Reiseveranstalter (Überblick über Sehenswürdigkeiten in der Gesamtregion zu jedem Thema), die Webseite „Art Valley“ (Überblick über Museen/Sammlungen zum Thema zeitgenössische Kunst, Highlights, Essen, Schlafen, Vorschläge zu grenzüberschreitenden Reiserouten), eine Ausflugsbroschüre (Tipps für grenzüberschreitende Besichtigungen/Erlebnisse) und ein Flyer „100 Jahre Erster Weltkrieg“ (Hinweise zu Gedenkstätten) (Mitteilung des Projektbüros vom 17.11.2014).

Auf der Webseite des „Upper Rhine Valley“ werden Kulturerbestätten im Zusammenhang mit den in Tabelle 2 aufgeführten Themen vermarktet:

¹¹ Webseite der Region TriRhena:
<http://www.regiotriRhena.org/> (31.03.2017).

¹² Webseite des Vereins Touristik-Gemeinschaft Baden-Elsass-Pfalz e.V.:
<http://www.vis-a-vis-pamina.eu/spip.php?article576> (31.03.2017).

Tab. 2: Touristische Vermarktung von Kulturerbestätten in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein

Themenfelder von Kulturreisen	Anzahl und Art der vorgestellten Kulturerbestätten
Erlebnis	5 Kulturerbestätten: Cathédrale de Strasbourg, Europastadt Breisach am Rhein, Stadt Ribeauvillé, Römerschiff Lusoria Rhenana, Speyer Dom
Kunst & Kultur <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kategorie Burgen & Schlösser ▪ Kategorie Museen & Galerien ▪ Kategorie Musik & Theater 	4 Kulturerbestätten: Burg Fleckenstein, Burg Trifels, Château du Haut-Kœnigsbourg, Ritterburg Yburg 18 Kulturerbestätten u. a. Römerstadt Augusta Raurica bei Basel, Augustinermuseum, Ecomusée d'Alsace Kulturerbestätte: Royal Palace International Music-Hall
Schlösser & Burgen	24 Kulturstätten, u. a. Burg Lichtenberg, Burg Reichenstein, Hambacher Schloss
Radtouren mit Kulturbezug	Themen der Radtouren, u. a. Romantik und Wein, mittelalterliche Perlen, Kirchen/Könige/Traditionen

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Webseite „Upper Rhine Valley“¹³

d) Für die touristische Vermarktung der TMO relevante sonstige Kulturerbestätten und Kulturangebote

Wie die Großregion verfügt zweifellos auch die TMO über ein reiches kulturelles Erbe. Eine systematische Erhebung des Kulturerbes hat offensichtlich auch hier nicht stattgefunden, d. h. die auf der Webseite aufgeführten Kulturerbestätten spiegeln offensichtlich das persönliche Wissen der Beteiligten wider.

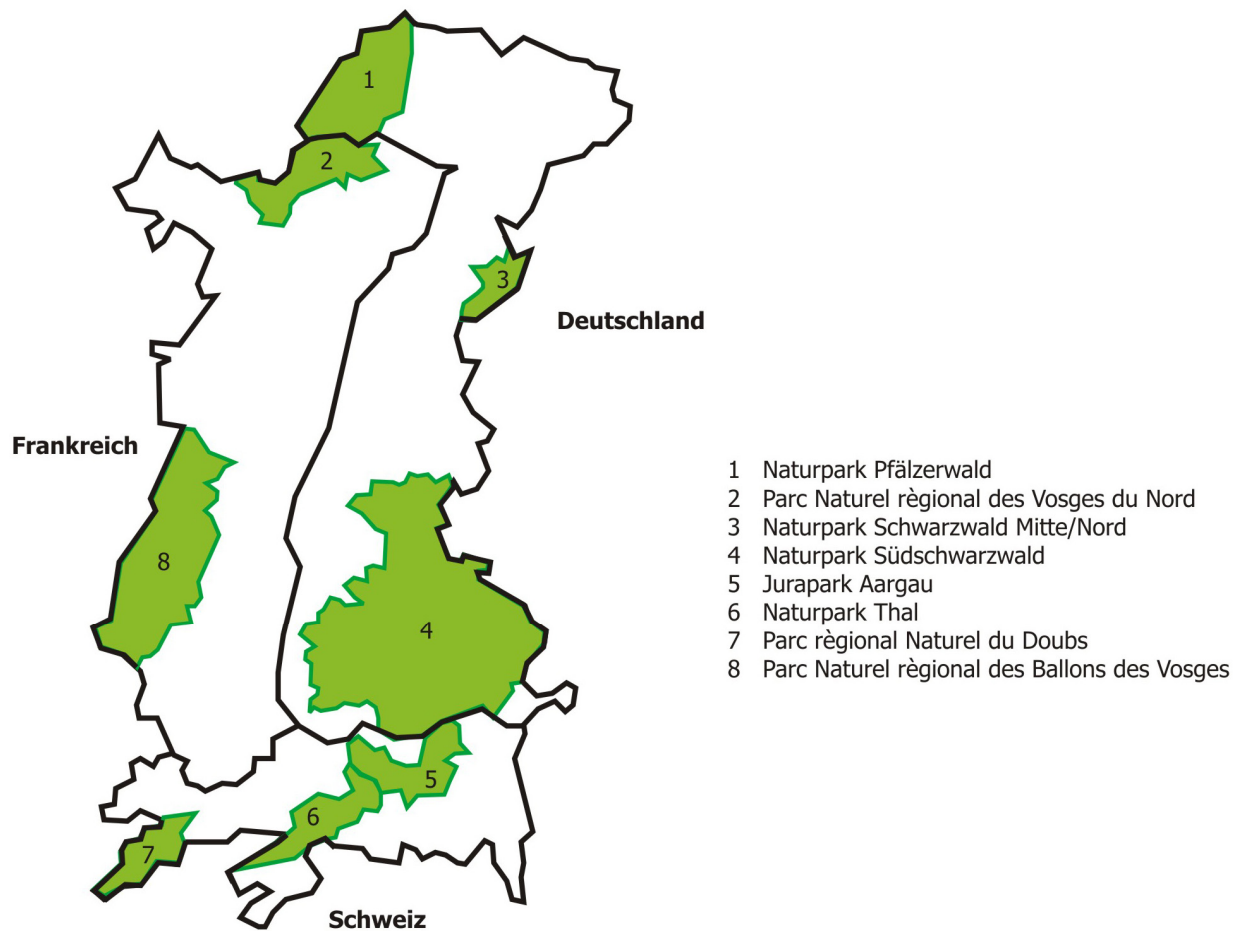
Bedeutsame europäische Kulturrouten, historische Kulturlandschaften sowie besonders erholungswirksame Kulturlandschaften (Naturparke) mit ihrer Vielfalt an Kulturerbe finden keine Erwähnung.

Bei den Kulturrouten des Europarates, die durch die TMO verlaufen, handelt es sich um den Jakobsweg, die Schickardt Straße, die Mozartwege, die Wege der Weinberge „Iter Vitis“, die Europäische Route historischer Thermalstädte (Europarat 2016). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch die grenzüberschreitende Kulturroute Römerstraße.¹⁴ In Abbildung 2 sind die Naturparke, die zwingend zum kulturtouristischen Potenzial einer Region gehören, in der TMO dargestellt.

¹³ Webseite der „Upper Rhine Valley“:
<http://www.upperrhinevalley.com/de> (31.03.2017).

¹⁴ Webseite des Südpfalz-Tourismus:
<http://www.suedpfalz-tourismus.de/kultur-geschichte/roemisches-erbe/roemerstrasse.html> (31.03.2017).

Abb. 2: Naturparke in der TMO (Stand 2014)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Webseiten der Naturparke¹⁵

¹⁵ Webseite des Naturparks Pfälzerwald:
<http://www.pfaelzerwald.de/> (31.03.2017).
 Webseite des Parc Naturel régional des Vosges du Nord:
<http://www.parc-vosges-nord.fr/> (31.03.2017).
 Webseite des Naturparks Schwarzwald Mitte/Nord:
<https://www.naturparkschwarzwald.de/> (31.03.2017).
 Webseite des Naturparks Südschwarzwald:
<http://www.naturpark-suedschwarzwald.de/> (31.03.2017).
 Webseite des Juraparks Aargau:
<http://www.jurapark-aargau.ch/> (31.03.2017).
 Webseite des Naturparks Thal:
<http://www.naturparkthal.ch/park/der-naturpark-thal> (31.03.2017).
 Webseite des Parc régional Naturel du Doubs:
<http://www.parcdoubs.ch/> (31.03.2017).
 Webseite des Parc Naturel régional des Ballons des Vosges:
<http://www.parc-ballons-vosges.fr/> (31.03.2017).

5 Zusammenfassung der Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen

a) Diskussion der Analyseergebnisse

Rahmensetzende europäische Programme und Aktivitäten zur Nutzbarmachung des Kulturerbes als Entwicklungsressource

Die europäische Union sieht im Kulturerbe – ihren programmatischen Aussagen folgend – eine wichtige Ressource für die europäische Entwicklung und damit auch für die Entwicklung der Grenzregionen. Sie weist dem Kulturerbe nicht nur in touristischer Hinsicht eine große Bedeutung zu. Ihr ist der planmäßige Umgang mit dem Kulturerbe so wichtig, dass sie ihre Mitgliedsstaaten auffordert, das Kulturerbe zu erhalten und bei ihren raumwirksamen Aktivitäten angemessen zu berücksichtigen. Zur Nutzbarmachung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit stehen eine Reihe europäischer Förderprogramme zur Verfügung.

Stellenwert des Kulturerbes und des Kulturtourismus in Programmen und Konzepten der Grenzregionen

Mehr als die TMO befasst sich die Großregion in ihren Programmen und Konzepten mit Fragen des Umgangs mit Kulturerbe und der Entwicklung des Kulturtourismus. Sie misst dem Kulturerbe und dem Kulturtourismus einen deutlich höheren Stellenwert bei. Die von der Europäischen Union postulierte umfassende Beschäftigung mit Fragen des Schutzes und der Nutzung des Kulturerbes sollte für beide Grenzregionen Maßstab ihres Handelns sein.

Institutionelle Voraussetzungen zur Entwicklung des Kulturtourismus

Die grenzüberschreitende Tourismusentwicklung ist in beiden Grenzregionen über INTERREG-Projekte institutionell organisiert worden. Es ist zu wünschen, dass die beiden Tourismusorganisationen nachhaltig Unterstützung finden, damit der grenzüberschreitende Kulturtourismus weiterhin und noch umfassender entwickelt und auf diese Weise auch das Kulturerbe genutzt und nachhaltig gesichert wird.

Touristische Vermarktung des Kulturerbes

Der Kulturtourismus spielt im touristischen Vermarktungskonzept bei beiden Grenzregionen eine Rolle. Eine systematische Berücksichtigung des Kulturerbes ist bislang aber allenfalls in Ansätzen erkennbar. Dies wird daran deutlich, dass offensichtlich relevante Kulturerbestätten, zu denen hier auch die historischen Kulturlandschaften gerechnet werden, weitgehend noch nicht berücksichtigt wurden. Das Potenzial an Kulturerbestätten wird nicht erkennbar umfassend und zielorientiert genutzt. Die Vermarktungskonzepte beinhalten Kulturerbestätten, die von den verschiedenen Partnern auf für Dritte nicht nachvollziehbare Weise erhoben und eingebracht wurden. Diese Art der Vorgehensweise ist durchaus dann sinnvoll, wenn keine umfassenden Inventarisierungen vorliegen, damit im Vermarktungskonzept wenigstens die den Partnern bekannten Kulturerbestätten berücksichtigt werden können. Zur umfassenderen touristischen Nutzbarmachung des Kulturerbes ist ein planmäßigeres Vorgehen jedoch zweckmäßig. Dazu sollen die nachfolgend Handlungsempfehlungen Anstöße geben.

b) Handlungsempfehlungen zur stärkeren Nutzbarmachung des Kulturerbes als touristische Entwicklungsressource

Erfassung des Kulturerbes

Der erste und grundlegende Schritt eines planmäßigen Vorgehens ist die Erfassung des vorhandenen Kulturerbes. Nur das Kulturerbe, das bekannt ist, kann auch touristisch in Wert gesetzt und nutzbar gemacht werden.

Zu den bekanntesten Verfahren zur systematischen Erfassung von Kulturlandschaftselementen gehören die Verfahren der Inventarisierung von Kulturlandschaftselementen in Nordrhein-Westfalen (Knöchel 2011), Thüringen (Schmidt/Meyer/Schottke et al. 2006) und Rheinland-Pfalz (Boos/Müller/Würriehausen 2012).

Eine umfassende Inventarisierung des Kulturerbes im Sinne dieser Verfahren wird sich wahrscheinlich sowohl in der Großregion als auch in der TMO in nächster Zeit nicht realisieren lassen. In touristischer Hinsicht ist eine solche umfassende Inventarisierung des Kulturerbes aber auch nicht notwendig, da nicht jedes Kulturerbe touristisch vermarktungsfähig ist und je nach Handlungsebene eine Auswahl der touristisch relevanten Kulturerbestätten erfolgen muss. Zur systematischen Erfassung der kulturtouristisch interessanten Stätten ist eine Orientierung an den Elementekatalogen der Verfahren allerdings zweckmäßig (vgl. Einleitung).

Touristische Inwertsetzung des Kulturerbes

Die gegenüber Städten insgesamt noch relativ geringe Bedeutung des Kulturtourismus in ländlichen Räumen lässt darauf schließen, dass viele Kulturerbestätten in ländlichen Räumen noch nicht oder nur bedingt touristisch erschlossen sind. Als Beispiel, wie eine touristische Erschließung eines Kulturerbes erfolgen kann, soll nachfolgend die Inwertsetzung des Obergermanisch-Raetischen Limes in Rheinland-Pfalz, an der der Autor mitwirkte, kurz skizziert werden.

Aufbauend auf einem Visualisierungskonzept und einer Tourismusstrategie hat das Land Rheinland-Pfalz zahlreiche Maßnahmen zusammen mit Kommunen, Wirtschaftsfördergesellschaften, Vereinen und Ehrenamtlichen entwickelt und durchgeführt, um das Welterbe touristisch in Wert zu setzen. Dazu gehörten Maßnahmen zur Informationsvermittlung (z.B. Aufstellen von Informationstafeln und Informationsstelen, Errichtung eines Museums), zur Markierung des Limes (z.B. Aufstellen von Steinstelen, Errichtung von Sichtfenstern, Durchführung von Freischneidemaßnahmen, Aufstellen von Markierungsschildern bei Straßenquerungen) sowie zum Nachbau des Limes (z.B. Nachbau von Palisaden, authentischer Nachbau eines Kleinkastells) (Schafranski/Thomas 2010).

Weitergehende Maßnahmen zur Inwertsetzung des Limes erfolgten im Zeitraum 2011 bis 2013 im Rahmen des EU-Projektes LIMES (Large Scale Innovative and Mobile European Services for Culture Tourism in Rural Areas), das zusammen mit Partnern aus Bulgarien, Österreich und Deutschland durchgeführt wurde. Dabei wurde besonders auch auf neue Kommunikations- und Informationstechniken zurückgegriffen (Schafranski 2014). Als Beispiele seien genannt:

- die digitale Rekonstruktion von Limeselementen, z. B. von Wachtürmen
- die Entwicklung von Angeboten zu Kreativ-Reisen am Limes (z. B. Angebote zu Kunst & Handwerk, römische Lebensweise, Wandern am Limes, E-Bike-Touren am Limes)
- die Erstellung von sogenannten digitalen Museumsführern, mit denen Detailinformationen über einzelne Elemente punktueller Sehenswürdigkeiten am Limes per QR-Code zur Verfügung gestellt werden
- Erstellung einer mehrsprachigen App LIMES Mobile mit verschiedenen Anwendungen (Abbildung 3)

Abb. 3: Fakten zur App LIMES Mobile



Quelle: Schafranski 2014

Mit dem digitalen Museumsführer können Informationen anschaulicher vermittelt, schneller aktualisiert und kostengünstiger bereitgestellt werden als über herkömmliche Vermittlungswege (z. B. Broschüren, Tafeln).

Die europaweite App LIMES Mobile informiert anschaulich über den römischen Limes und über 100 ausgewählte Kulturerbestätten am Limes. Sie enthält viele Tipps zu Führungen, Veranstaltungen, Museen und aktiven und kreativen Kurzurlauben, gibt eine schnelle Übersicht über gastronomische Angebote und Übernachtungsmöglichkeiten und ermöglicht durch zahlreiche digitale Rekonstruktionen ein besseres Erleben des Kulturerbes Limes.

Ähnliche Aktivitäten (z. B. digitale Rekonstruktion zerstörter Kulturerbestätten oder Teilen von Kulturerbestätten, Erstellung von digitalen Kulturerbestätten-Führer, Erstellung einer mehrsprachigen App) sind auch in der Großregion oder der TMO denkbar.

Förderung von Netzwerken und Kooperationen bei der touristischen Erschließung des Kulturerbes

Eine erfolgreiche touristische Nutzung des Kulturerbes in den Grenzräumen setzt voraus, dass die unterschiedlichen Akteure aus Kultur, Tourismus, Wirtschaft, Verwaltung und tourismus-affinen Einrichtungen sich grenzüberschreitend vernetzen und kooperieren, da kulturtouristische Produkte und Dienstleistungen in der Regel ein Leistungsbündel verschiedener Leistungsträger darstellen. Zu den Vorteilen von Netzwerken und Kooperationen gehören die Zusammenführung der begrenzten Ressourcen, die Bündelung von Kompetenzen, die gegenseitige Unterstützung, die Qualitätssteigerung, die Schaffung von Mehrwert, die Förderung der Innovation und die Zielgruppenerweiterung (Buschmann 2013). Eine Netzwerkbildung ist zumindest in Ansätzen in den Großregionen vorhanden. Gleichwohl sollte geprüft werden, inwieweit zur touristischen Erschließung des Kulturerbes die bestehenden Netzwerke als „kontinuierlich lernende Systeme“ (Drda-Kühn/Wiegand 2009) ausgebaut und Kooperationen gefördert werden können. Anregungen zur Netzwerkbildung könnten die dargestellten Modellprojekte „KIRA – Kulturtourismus für Heilbronn-Franken“ und „Kultur-Touristisches Netzwerk Altenkirchen“ liefern, auch wenn sie sich nicht auf Grenzräume beziehen.

Erarbeitung einer Strategie zur touristischen Erschließung des Kulturerbes

Die touristische Erschließung des Kulturerbes kann sowohl als Teil des (Kultur-) Tourismus als auch der Kreativ- und Kulturwirtschaft angesehen werden. Deshalb sollte eine Strategie zur Nutzung des Kulturerbes, die für ein planmäßiges Vorgehen zwingend notwendig ist, integrativ angelegt sein. Die Strategie sollte Ziele und Maßnahmen auch zur Förderung der grenzüberschreitenden Netzwerkbildung und Zusammenarbeit sowie zur Nutzung innovativer Technologien und sozialer Netzwerke enthalten. Das „Zukunftsbild 2020“ für die Großregion kann als Beispiel dienen, wie eine solche Strategie für die Grenzregionen konzipiert werden könnte.¹⁶ Einer relativ konkreten Beschreibung des wünschenswerten, visionären Zustandes (z.B. Großregion als Kulturräum) folgt eine Kennzeichnung der aktuellen Potenziale und Ansätze und darauf aufbauend eine Agenda zur Erreichung der langfristigen Ziele.

Professionelle Nutzung neuer Informationstechnologien

Immer mehr Menschen haben mobile Endgeräte wie Smartphones und Tablets und nutzen diese auch im Urlaub. Moderne Smartphones können Reisende über die Angebote in der Grenzregion informieren, ihnen die Wege zu Sehenswürdigkeiten zeigen und anschaulich über diese informieren, verborgene Schätze erlebbar machen und vieles mehr. Deshalb spielen mobile Dienstleistungen wie Apps und QR-Codes eine immer wichtigere Rolle im Tourismus. Zur notwendigen Anpassung an diese Entwicklung gehören zudem die Entwicklung der Websites für mobile Endgeräte, die digitale Rekonstruktion von Kulturstätten, ein kostenfreier WLAN-Zugang an kulturtouristisch spannenden Punkten und die Möglichkeit, mobile Endgeräte aufzuladen (Drda-Kühn 2015).

¹⁶ Die Tourismusstudie für die Großregion aus dem Jahre 2003 befasst sich zwar thematisch auch mit dem Kulturerbe, sie kann jedoch nicht als eine Strategie zur planmäßigen Nutzung des Kulturerbes und zur Förderung des Kulturtourismus angesehen werden.

6 Fazit

Kulturerbe und Kulturtourismus eröffnen Chancen für die Entwicklung der ländlich geprägten Grenzräume der Großregion und der Oberrheinregion. Die durchgeführten Untersuchungen europäischer Programme und Publikationen zur Nutzung des Kulturerbes haben gezeigt, dass Initiativen zur Nutzung des Kulturerbes als Entwicklungsressource von den europäischen Institutionen ausdrücklich erwünscht sind und gefördert werden können. In den untersuchten Grenzregionen gibt es, wenngleich unterschiedlich ausgebildet, durchaus Ansätze der Nutzbarmachung des Kulturerbes zur Entwicklung des Kulturtourismus in den Grenzräumen. Entsprechende Strategien und konkrete Konzepte fehlen aber offensichtlich. Ohne systematisches Vorgehen, aufbauend auf einer Evaluierung der bestehenden Ansätze, werden die mit der Nutzung der Kulturerbestätten verbunden Chancen zur Entwicklung des Tourismus in den Grenzräumen der Großregion und der TMO weiterhin nur begrenzt verwirklicht werden können.

Literatur

- Boos, S.; Müller, H.; Würriehausen, F. (2012): Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure zur Dokumentation von Kulturlandschaft mit SemanticWebTools.
https://i3mainz.hs-mainz.de/sites/default/files/public/data/Kulturlandschaft_mit_SemanticWebTools.pdf (4.2.2016).
- Buschmann, L. (2013): Netzwerke und Kooperationen. Eine Annäherung. In: Buschmann, L.; Kolbitz, L. L. (Hrsg.): Kulturtouristische Netzwerke im ländlichen Raum. Kloster Lehnin, 6-9.
https://www.osv-online.de/fileadmin/osv/dateien/kommunales/Klosterland_Broschuere_ITB_2013-03-04_WEB-VERSION.pdf (4.2.2016).
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001): Kriterien für die räumliche Differenzierung des EU-Territoriums: Kulturerbe. Studienprogramm zur europäischen Raumplanung.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/1998_2006/Heft100_1_DL.pdf;jsessionid=0E979B8445A81FD115033AA63B103355.live2053?__blob=publicationFile&v=3 (4.2.2016).
- Charta für die kulturelle Zusammenarbeit in der Region Saar-Lor-Lux-Trier/Westpfalz (1998).
http://www.saarland.de/dokumente/thema_kultur/charta_kulturelle_zusammenarbeit.pdf (31.03.2017).
- Council of the European Union (Hrsg.) (2011): Impact of European Cultural Routes on SMEs' and competitiveness.
https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/StudyCR_en.pdf (9.4.2015).
- Council of the European Union (Hrsg.) (2014): Conclusions on cultural heritage as a strategic resource for sustainable Europe.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/142705.pdf (9.4.2015)
- Deutsche UNESCO-Kommission e. V. (Hrsg.) (2016): Welterbeliste.
<https://www.unesco.de/kultur/welterbe/welterbestaetten/welterbeliste.html> (31.03.2017).
- Deutsche UNESCO-Kommission e. V.:
<https://www.unesco.de/infothek/dokumente/uebereinkommen/welterbe-konvention.html> (31.03.2017).
- Deutsche UNESCO-Kommission e. V. (Hrsg.) (2017):
<https://www.unesco.de/kultur/immaterielles-kulturerbe/konvention.html> (31.03.2017).
- DZT – Deutsche Zentrale für Tourismus e. V. (2015): Jahresbericht 2014.
http://www.germany.travel/media/pdf/jahresbericht_2014.pdf (31.3.2017).

- Drda-Kühn, K. (2015): Kulturtourismus – für den ländlichen Raum noch zu entdecken. In: ZIRP (Hrsg.): Starke Wirtschaft – Starke Regionen. Gute Aussichten für das Land. Mainz, 202, 205.
- Drda-Kühn, K.; Wiegand, D. (2009): Kulturwirtschaft: Erschließung des ökonomischen Potenzials für kleine Kommunen. Kurzfassung der Studien „Förderung von Unternehmen der Kulturwirtschaft und des Handels in der Raiffeisenregion“ und „Identifizierung des kulturell-touristischen Potenzials der Verbandsgemeinde Altenkirchen“.
http://www.vg-altenkirchen.de/fileadmin/user_upload/Freizeit_und_Tourismus/Kultur_touristisches_Netzwerk/Zusammenfassung_Altenkirchen_Studie_final0509.pdf
 (9.4.2015)
- Europarat (Hrsg.) (2005): Rahmenkonvention über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft.
http://www.dnk.de/_uploads/media/184_2005_Europarat_Rahmenkonvention.pdf
 (9.4.2015).
- Europarat (Hrsg.) (2016): Cultural routes of council of europe. Strasbourg.
- Europäische Kommission (ed.) (2014): Mapping of Cultural Heritage actions in European Union policies, Programmes and activities.
http://ec.europa.eu/culture/library/reports/2014-heritage-mapping_en.pdf (9.4.2015)
- Europäische Union (ed.) (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen.
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf (31.3.2017).
- Generaldirektion Kulturelles Erbe Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2014): Zukunftssicherung des kulturellen Erbes als Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume.
<http://gdke-rlp.de/index.php?id=aktuelles> (28.1.2016).
- Hartz, A.; Peters, P. (2008): Landschaftspolitik und Raumplanung in Luxemburg. In: Informationen zur Raumentwicklung (5), 315-327.
- Interregionaler Parlamentarier-Rat (Hrsg.) (2003): Tourismusentwicklung in der Großregion.
http://www.cpi-ipr.com/Uploads/Recommandations/46_2_2003-3_txt_img.pdf (31.3.2017).
- Knöchel, F.-J. (2011): KuLaDig – Kultur. Landschaft. Digital. Zur Partnerschaft des Rheinischen Vereins mit dem Informationssystem über die Historische Kulturlandschaft und das landschaftliche Kulturelle Erbe.
http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/kultur/kulturlandschaft/kuladignw/dokumente_189/20110824_kuladig_rvdl.pdf (4.2.2016).
- Kultur und Arbeit e. V. (Hrsg.) (2016): KIRA-Kulturtourismus für Heilbronn-Franken.
<http://kiratour.de/kira-kulturtourismus-fur-heilbronn-franken/> (29.01.2016).
- Kulturraum Großregion (2017): Aufgaben.
<http://www.kulturraumgr.eu/de/Kooperation/Aufgaben> (14.03.2017).
- Leibenath, M.; Darbi, M. (2007): Kulturlandschaft als Thema grenzüberschreitender Kooperation. In: RaumPlanung (135), 277-281.
- Lenkungsausschusses GIS-GR: Naturparke in der Großregion.
<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/umwelt/naturparke.html> (31.03.2017).
- Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.
- Ministerium des Innern und für Sport: Gründungserklärung zur Trinationalen Metropolregion Oberrhein.
https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Landesplanung_Abteilung_7/Europaeische_Raumentwicklung/Gruendungserklaerung_TMO_2010.pdf (31.03.2017).
- Naturpark Mullerthal:
<http://www.naturpark-mellerdall.lu/der-naturpark/> (31.03.2017).
- Natur- und Geopark Vulkaneifel GmbH:
<http://www.geopark-vulkaneifel.de/> (30.03.2017).
- Naturpark Pfälzerwald (2017):
<http://www.pfaelzerwald.de/> (31.03.2017).

- Parc Naturel régional des Vosges du Nord:
<http://www.parc-vosges-nord.fr/> (31.03.2017).
- Naturpark Schwarzwald Mitte/Nord:
<https://www.naturparkschwarzwald.de/> (31.03.2017).
- Naturpark Südschwarzwald:
<http://www.naturpark-suedschwarzwald.de/> (31.03.2017).
- Jurapark Aargau:
<http://www.jurapark-aargau.ch/> (31.03.2017).
- Naturpark Thal:
<http://www.naturparkthal.ch/park/der-naturpark-thal> (31.03.2017).
- Parc régional Naturel du Doubs:
<http://www.parcdoubs.ch/> (31.03.2017).
- Parc Naturel régional des Ballons des Vosges:
<http://www.parc-ballons-vosges.fr/> (31.03.2017).
- Politische Kommission „Zukunftsbild 2020“ (Hrsg.) (2003): Zukunftsbild 2020 für den interregionalen Kooperationsraum Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonische Region, Französische Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Saarbrücken.
- OECD (ed.) (2009): The Impact of Culture on Tourism.
<http://www.oecd.org/cfe/tourism/42179494.pdf> (04.02.2016).
- Saarschleifenland Tourismus GmbH/Moiselle Tourisme (Hrsg.) (2017): Gärten ohne Grenzen.
<http://www.gaerten-ohne-grenzen.de/> (7.4.2017).
- Schafranski, F. (2014): Förderung des Kulturtourismus in ländlichen Regionen durch mobile Dienstleistungen. In: Blickpunkt Archäologie „Archäologie und Tourismus“ (4), 10-14.
- Schafranski, F., Thomas, I. (2010): Die Erschließung des Weltkulturerbes am Beispiel des Limes. In: ZIRP (Hrsg.): Land der Möglichkeiten. Kunst-, Kultur- und Kreativwirtschaft in Rheinland-Pfalz. Mainz. 158-161.
- Schmidt, C.; Meyer, H.-H.; Schottke, M.; Zeigerer, A. (2006): Kulturlandschaft Thüringen. Arbeitshilfe für die Planungspraxis. Quellen und Methoden zur Erfassung der Kulturlandschaft. Erfurt.
- Seuser, R. (2015): Der wunderwald – Kulturtourismus als Wirtschaftsfaktor. In: ZIRP (Hrsg.): Starke Wirtschaft – Starke Regionen. Gute Aussichten für das Land. Mainz, 206-207.
- Südpfalz-Tourismus (2017):
<http://www.suedpfalz-tourismus.de/kultur-geschichte/roemisches-erbe/roemerstrasse.html> (31.03.2017).
- Tauschek, Markus (2013): Kulturerbe. Eine Einführung. Berlin.
- Tourismus Zentrale Saarland GmbH (2017): Tourismusmarketing für die Großregion.
<http://www.tourismus-grossregion.eu/> (14.03.2017).
- Trinationale Metropolregion Oberrhein (2013): Strategie 2020 für die Trinationale Metropolregion Oberrhein. Kehl.
- Trinationale Metropolregion Oberrhein (2017): Strategie.
<http://www.rmtmo.eu/de/zivilgesellschaft/strategie.html> (31.03.2017).
- Upper Rhine Valley (2017):
<http://www.upperrhinevalley.com/de> (31.03.2017).
- Verein Touristik-Gemeinschaft Baden-Elsass-Pfalz e. V. (2017):
<http://www.vis-a-vis-pamina.eu/spip.php?article576> (31.03.2017).
- Wöbse, H. H. (1994): Schutz historischer Kulturlandschaften. Hannover.

Autor

Dr. **Franz Schafranski** (*1954), Projektleiter bei der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V., Kaiserslautern/Mainz. 2008–2011 verantwortlich für die touristische Inwertsetzung des Weltkulturerbes Obergermanisch-raetischer Limes in Rheinland-Pfalz. 2011–2013 Koordinator des von der europäischen Kommission geförderten Projektes LIMES – Large Scale Innovative and Mobile European Services for Culture Tourism in Rural Areas.

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar

Ausblick: Border Futures – Auf dem Weg zur Zukunftsfähigkeit von Grenzregionen

Gliederung

- 1 Erkenntnisse aus den vorhergehenden Beiträgen: Was lernen wir aus der grenzüberschreitenden Betrachtung?
- 2 Hemmnisse und Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Wo stehen wir?
- 3 Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit: Welche Handlungsbedarfe gibt es?
 - 3.1 Der Bedarf an Ressourcen („Support“)
 - 3.2 Die Fokussierung auf kritische Punkte der Entwicklung („Bottlenecks“)
 - 3.3 Neue Denkweisen und Innovationen zulassen („Innovation“)

Literatur

Kurzfassung

In diesem Ausblick werden die im Rahmen der Arbeitsgruppe gewonnenen Kernerkenntnisse zusammengefasst und im Hinblick auf Hemmnisse und Chancen sowie die Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit diskutiert.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Grenzregionen – Raumentwicklung

Outlook: Border Futures – On the way to a sustainable future for the border regions

Abstract

This outlook summarises the key findings of the working group and discusses them in the context of „bottlenecks“ or opportunities for and the future viability of cross-border co-operation.

Keywords

Cross-border cooperation – border regions – spatial development

1 Erkenntnisse aus den vorhergehenden Beiträgen: Was lernen wir aus der grenzüberschreitenden Betrachtung?

Teil 1 legt die Grundlagen grenzüberschreitender Kooperation dar, wobei der Beitrag Caesar/Pallagst zunächst Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Entwicklungspfaden grenzüberschreitender Zusammenarbeit darstellt. Damit lassen sich heutige Rahmenbedingungen und aktuelle Entwicklungen in den betrachteten Grenzregionen in einen regionsspezifischen Kontext setzen. Ein Kurzporträt der Großregion und der Oberrheinregion – beide betreffen das Gebiet der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland – liefert der Beitrag Hartz/Caesar. Trotz räumlicher Nähe und vergleichbarer Ausgangslage werden die Unterschiede in der territorialen Konstruktion, der institutionellen Verfasstheit und den Zukunftsperspektiven deutlich.

Der Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith geht darauf ein, wie sich grenzüberschreitende Kooperation als Anwendungsfeld europäischer Raumentwicklung gestaltet. Die aktuellen Diskurse um die Erfordernisse der europäischen Integration, den neuen Regionalismus und die Neuorientierung von Governance-Strukturen in Grenzregionen bieten unterschiedliche Zugänge und lassen insgesamt neue Impulse für die grenzüberschreitende Kooperation erwarten.

Mit dem Beitrag Damm wird schließlich der Frage nach den Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nachgegangen. Die Empirie (Interviews mit Handlungsträgern) macht deutlich, dass erfolgreiche Kooperation über die Grenze in hohem Maße von der Selbstmotivation der Handelnden getragen wird. Die Befragung ergab, dass die Zusammenarbeit in einigen Handlungsfeldern der grenzüberschreitenden Kooperation stagniert, was die Notwendigkeit einer Stärkung der Governance in den Grenzregionen nahelegt. Hierzu könnte eine verbesserte personelle Kontinuität, die Fortbildung für den speziellen Aufgabenbereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und eine Verstetigung des Informations- und Erfahrungsaustausches beitragen.

Teil 2 reflektiert Strategien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der integrativen Raumbetrachtung. Der Beitrag Pallagst/Hartz verdeutlicht, dass Raumplanung in den jeweils nationalen Teilräumen von Grenzregionen auf sehr unterschiedliche Weise organisiert wird, und zwar nicht nur hinsichtlich der normativen Grundlagen und Planwerke, sondern auch mit Blick auf die Werthaltungen, Paradigmen und Planungskulturen. Allerdings sind Grenzregionen auch ausschlaggebend für die Entstehung neuer raumplanerischer Strategien bis hin zu neuen Instrumenten der Raumentwicklung – sowohl im nationalen wie auch im grenzüberschreitenden Kontext. So wurde im Zuge der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland die Raumkategorie der metropolitanen Grenzregionen eingeführt. Auch grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte bieten Ansatzpunkte für genuin grenzüberschreitende Diskurse im Bereich der Raumplanung. Hier entstehen teilweise neue Raumtypen und auch Instrumente, wodurch sich Grenzregionen als Labore der grenzüberschreitenden Raumplanung herausbilden. Durch die vorhandene Vielfalt, fast Fragmentierung der Instrumente (national wie grenzüberschreitend) entsteht eine besondere Komplexität der grenzüberschreitenden Raumplanung, die die zukunftsorientierte Gestaltung dieser Räume vielfach eher erschwert als fördert.

Im Beitrag Hartz werden die Chancen des Konzeptes der metropolitanen Grenzregionen, das sowohl für die Großregion als auch für die Oberrheinregion entscheidende Impulse setzt, benannt: Das Konzept kann dazu beitragen, Kooperationsstrukturen und Raumentwicklung auf die Erfordernisse einer sich immer stärker vernetzenden Welt, eines zusammenwachsenden Europas und einer zunehmenden intraregionalen Konkur-

renz auszurichten. Allerdings stoßen Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen auf erhebliche strukturelle wie politische Hemmnisse. Offen ist nach wie vor, wie erfolgreich das Leitbild einer metropolitanen Grenzregion umgesetzt werden kann und welcher Mehrwert sich für die unterschiedlichen (nationalen) Teilräume daraus ergibt. Dies wird nicht gelingen ohne eine breit getragene politische Unterstützung, eine offensive Umsetzung von Schlüsselmaßnahmen im Rahmen von Metropolisierungsstrategien sowie eine mutige Weiterentwicklung bestehender Kooperationsstrukturen.

Der Beitrag Schelkmann skizziert Entwicklung und Stand der Metropolisierungsstrategie der Großregion als hochkomplexen politischen Prozess im Spannungsfeld von großräumiger Regionalisierung, ausgeprägter Polyzentralität und regionsspezifischer Mehrebenensteuerung.

Teil 3 stellt Bewohner in Grenzräumen in den Mittelpunkt und widmet sich unterschiedlichen Lebenswelten im Grenzraum.

Der Beitrag Schönwald/Spellerberg/Weber befasst sich mit einer theoriegeleiteten Annäherung an Konstrukte und Konzepte von Grenzen, Identitäten und Heimat im grenzüberschreitenden Kontext. Entlang nationalstaatlicher Grenzen „verwischen“ Grenzen gewissermaßen, da beispielsweise in vielen Bereichen Grenzübertritte zwischen Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Belgien zum Alltag gehören. Andererseits weisen Grenzen eine erhebliche Beharrlichkeit auf – sei es „in den Köpfen“, sprachlich oder administrativ.

Der Beitrag Spellerberg/Schönwald/Engelhardt/Weber stellt die provokante Frage zum Leben an der Grenze und damit verbunden zum Öffnen und Überschreiten von Grenzen: „Wo kämen wir denn da hin?“ Empirische Erhebungen in Zwillingsdörfern belegen ein Alltagsgeschehen, das von Pragmatismus und Multikulturalität geprägt wird. Die Grenze „an sich“ ist kaum mehr wahrnehmbar, vielmehr schätzen die Bewohnerinnen und Bewohner die Vorteile aufgrund der Grenzsituation und die spezifischen Angebote beidseits der Grenze. Alte wie neue Herausforderungen stellen sich in den Bereichen Kriminalitätsprävention, demografischer Wandel oder Sprachkenntnisse.

Der Beitrag Wille/Roos wirft einen Blick auf grenzüberschreitende Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze. Die empirischen Arbeiten am Beispiel von Grenzpendlern und Wohnmigranten zeigt, dass an der luxemburgischen Grenze durchaus von grenzüberschreitenden Lebenswelten gesprochen werden kann. Die Alltagspraktiken der Grenzraumbewohner relativieren die Wirkmächtigkeit europäischer Binnengrenzen für den Untersuchungsraum. Zwar haben latent wirkende räumliche Fragmentierungen Bestand und werden durch systembedingte nationale Unterschiede (Steuern, Wohnbaulandpreise etc.) weiter verfestigt. Gleichwohl befördern gerade diese Unterschiede – motiviert durch individuelle Vorteilsmaximierung – grenzüberschreitende Lebenswelten.

Teil 4 widmet sich schließlich aktuellen Aktionsfeldern in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Im Beitrag Baur/Dröschel wird grenzüberschreitende Zusammenarbeit für das Aktionsfeld Energie beleuchtet. Dabei werden bisherige Handlungsansätze und Projekte für den Raum der Großregion dargestellt. Handlungsbedarf wird im Aufbau unterstützender Strukturen gesehen, u.a. einer Plattform für den Austausch, und in der Schaffung von Netzwerken, was auch durch personelle Kapazitäten unterfüttert werden soll. Des Weiteren wird die Entwicklung einer Forschungsexzellenz in den Bereichen Energie/Klimaschutz gefordert.

Der Beitrag Caesar/Heilmann/Saalbach/Schreiner widmet sich dem Ausbau des grenzüberschreitenden Öffentlichen Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung EU-politischer Rahmenbedingungen. Die Betrachtung verschiedener grenzüberschreitender Verkehrsprojekte offenbart, wie intensiv die verkehrliche Entwicklung mit anderen Themenfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verwoben ist, z.B. mit dem Arbeitsmarkt, dem Pendleraufkommen oder der Nahversorgung. Verkehrsinfrastruktur fungiert als „grenzüberschreitendes Bindeglied“ zwischen diesen Aktionsfeldern und gehört damit zu den Schlüsselpolitiken der grenzüberschreitenden Kooperation.

Der Beitrag Saalbach beschreibt keine grenzüberschreitende, sondern eine interregionale Kooperation, und zwar im Rhein-Alpen-Korridor. Diese großräumige Zusammenarbeit zwischen der Rheinmündung in die Nordsee bis nach Genua wurde durch ein INTERREG B-Projekt auf den Weg gebracht. Die Akteure haben sich, bislang in dieser Dimension einmalig in Europa, im Rahmen eines EVTZ organisiert. Im Spannungsfeld der zahlreichen beteiligten Akteure stellt sich dies als sehr komplexer Prozess dar, aber auch als hochinteressantes Labor für transnationale wie grenzüberschreitende Kooperationen.

Der Beitrag Mangels/Wohland setzt sich mit der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Teilräumen der Großregion auseinander. Demografischer Wandel und die damit verbundene Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung stellen insbesondere für ländliche Grenzräume eine große Herausforderung dar. Die Sicherung der Daseinsvorsorge trifft in Grenzregionen auf spezifische Anforderungen und Bedarfe. Die empirische Untersuchung beleuchtet Hemmnisse, insbesondere aufgrund von Sprachbarrieren und unterschiedlichen nationalen gesetzlichen Regelungen und Zuständigkeiten, beispielsweise im Gesundheitswesen, aber auch Erfolge und Chancen grenzüberschreitender Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Der Beitrag Dörrenbächer stellt die Frage, inwieweit sich in der Großregion ein grenzüberschreitender Berufsbildungsraum ausbilden konnte. Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Aus- und Fortbildung hat in den letzten Jahren zwar stark zugenommen; verschiedene Rahmenabkommen unterstützen neue und pragmatische Formen der Kooperation. Allerdings lässt sich aufgrund der gewaltigen Hürden in der grenzüberschreitenden Berufsausbildung und einer nur geringen Anzahl an Auszubildenden bislang nicht von einem grenzüberschreitenden Berufsbildungsraum sprechen. Zukünftige Veränderungen, beispielsweise durch die Territorialreform in Frankreich, lassen zwar vermuten, dass hier neue Impulse entstehen, sprechen jedoch kaum dafür, dass eine grenzüberschreitende Bildungsregion entsteht.

Der Beitrag Harster/Siebenhaar betrachtet den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt im Eurodistrikt PAMINA. Hier verfolgt man einen umfassenden strategischen Ansatz, der in einen gemeinsamen Aktionsplan münden soll. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist die Organisation der für den Arbeitsmarkt typischen dynamischen Netzwerkstrukturen, bei denen die üblichen hierarchischen Steuerungs- und Politikmechanismen zu kurz greifen und die eine lebendige Multi-Level-Governance erfordern.

Im Beitrag Schafranski werden Kulturerbe und Kulturtourismus als Ressource für die Entwicklung der ländlich geprägten Grenzräume der Großregion und der Oberrheinregion gesehen. Dies ist auch vonseiten europäischer Institutionen erwünscht und wird gefördert, wenngleich entsprechende raumbezogene Strategien und konkrete Konzepte erst in Ansätzen vorhanden sind.

2 Hemmnisse und Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Wo stehen wir?

Die **Hemmnisse und Chancen** der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurden in allen Beiträgen thematisiert, wenn auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Nahezu wie ein roter Faden lassen sich aber grundsätzliche Aspekte ablesen, die nicht neu, jedoch nach wie vor entscheidend sind für das Gelingen von Kooperationsprozessen in Grenzregionen.

Zum einen ist hier als grundlegender Aspekt die **Sprache** zu nennen, die für politische wie planerische Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse von entscheidender Bedeutung ist. Die Sprachkompetenz der beteiligten Akteure ist dabei sehr unterschiedlich ausgeprägt; Mehrsprachigkeit kann in aller Regel nicht vorausgesetzt werden. Gerade in offiziellen Kooperationsprozessen wird dabei häufig auf kostenintensive Simultanübersetzungen zurückgegriffen, die bei informellen Gesprächen nicht zum Einsatz kommen können. Dies erschwert die Ausbildung politischer und planerischer Routinen zur Bewältigung komplexer Fragestellungen, Verfahren oder gar Konfliktsituationen.

Ein weiterer Schlüsselaspekt liegt in den unterschiedlichen **Planungskulturen** begründet. Planungskultur umfasst nach Knieling und Othengrafen (2009: 43) „the way in which a society possesses institutionalised or shared planning practices. It refers to the interpretation of planning tasks, the way of recognising and addressing problems, the handling and use of certain rules, procedures and instruments, or ways and methods of public participation. It emerges as the result of the accumulated attitudes, values, rules, standards and beliefs shared by the group of people involved. This includes informal aspects (traditions, habits and customs) as well as formal aspects (constitutional and legal framework)“. Gerade im grenzüberschreitenden Kontext kommen unterschiedliche normative Regelungen, Politiken, Strategien und Planwerke, aber auch Werthaltungen und Philosophien bezüglich der Planung zum Tragen. Da aufgrund der nationalstaatlichen Kompetenz für den Bereich Raumplanung in Zukunft keine Änderung absehbar ist, wird auch hier der Austausch von Wissen über unterschiedliche Planungspolitiken, -prozesse, und -instrumente auf Dauer eine Kernkompetenz in der grenzüberschreitenden Kooperation darstellen. Je systematischer solche Prozesse gestaltet werden können und je besser sie politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Schlüsselakteure erreichen und einbinden, desto größer sind die Erfolgsaussichten.

Gerade in der grenzüberschreitenden Kooperation auf Ebene der Großregion oder der Oberrheinregion zeigen sich unterschiedliche Formen der **Steuerung** und deren Verwerfungen an den Schnittstellen zwischen überörtlichen und kommunalen Akteuren. Darüber hinaus entstehen innerhalb von Grenzregionen variable Geometrien administrativer wie funktionaler Einheiten, die sich räumlich überlappen können und teilweise an ähnlich gelagerten Aufgaben arbeiten (z.B. regionale Entwicklungskonzepte). Hier ist einerseits die Subsidiarität der Ebenen und deren Arbeitsteiligkeit besser zu definieren, andererseits gilt es, auch mit Blick auf die Effizienz planerischer Prozesse, den Anschein eines „Closed Shop“ der jeweiligen Gremien und Organisationsformen zu vermeiden. Im Sinne einer lebendigen Multi-Level-Governance sollte die Herausforderung angenommen werden, die Kommunikation und Abstimmung auf unterschiedlichen Ebenen zu bewerkstelligen und die dafür notwendigen Schnittstellen zu schaffen. Dadurch könnten der Einsatz von Ressourcen, der Austausch zu planerischem Know-how und auch die konzeptionelle Entwicklung zielorientierter und partizipativer gesteuert werden.

In einigen Beiträgen in diesem Band wurde die entscheidende Rolle der **INTERREG-Förderung** für die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperationen und Projekte in den letzten Jahrzehnten angesprochen. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass INTERREG, oder aktueller, die Europäische Territoriale Zusammenarbeit, auch wenn sie in der Durchführung einer programmatischen Struktur folgt, auf einer inkrementalistischen Vorgehensweise basiert, die in der Regel Einzelprojekte unterstützt. Sie zielt damit nicht in erster Linie auf eine querschnittsorientierte, kohärente und integrative Raumentwicklung in den Grenzregionen ab. Daneben werden häufig konzeptionelle räumliche Entwicklungsvorstellungen (Regionalentwicklungskonzepte, Visionen) erarbeitet. Diese bleiben jedoch informell und damit unverbindlich für alle Raumakteure in den Grenzregionen. Die konkrete Umsetzung gerät häufig aufgrund politischer Abstimmungsprozesse, nationaler Prioritätensetzungen oder Ressourcenknappheit ins Stocken. Im Sinne einer Handlungsfähigkeit der räumlichen Planung müssten die Projekt- und Konzeptebene deutlich besser miteinander verzahnt werden, um dem Anspruch, querschnittsorientiert und integrativ arbeiten zu wollen, Rechnung zu tragen. Darüber hinaus wären räumliche Folgenabschätzungen der einzelnen Programme und Maßnahmen wünschenswert sowie eine langfristige qualitative und quantitative Raumb Beobachtung.

Metropolitane Grenzregionen sind mittlerweile als Raumkategorie anerkannt. Allerdings wirft deren zukunftsorientierte Gestaltung viele Fragen auf, insbesondere weil es sich bei metropolitenen Grenzregionen nicht um homogene Räume handelt, sondern um Regionen mit i. d. R. ausgeprägten räumlichen Disparitäten. Hier besteht noch weiterer Forschungsbedarf, z. B. bezüglich der Anwendung planerischer Instrumente (Raumb Beobachtung, Entwicklungskonzepte etc.) und auch der Operationalisierung des Prinzips der gleichwertigen Lebensbedingungen, das für Deutschland ein wichtiges planerisches Paradigma darstellt. Hier besteht mehr und mehr Diskussionsbedarf im Spannungsfeld zwischen der Sicherung der Daseinsvorsorge für ländliche Teilräume einerseits und dem Gestaltungsbedarf im metropolitenen Kernraum andererseits. Eine Polarisierung wäre hier nicht zielführend, allerdings erfordert die Umsetzung des Konzepts der metropolitenen Grenzregionen eine klare Prioritätensetzung.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach dem **Regionszuschnitt** für die Durchführung und Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation. Gerade wenn, wie im Falle der Großregion, aufgrund nationaler administrativer Abgrenzungen großräumige Regionszuschnitte geschaffen wurden und somit der Grenzraumbezug nicht in allen Teilräumen gleichermaßen evident ist, muss dieser Aspekt verstärkt ins Auge gefasst werden. Grundsätzlich bestehen zwei Optionen: Einerseits die Betrachtung des Gesamttraumes in allen raumrelevanten Fragen und Vorgehensweisen, andererseits eine Vertiefung in Kernzonen der grenzüberschreitenden Kooperation für ausgewählte Konzepte. Bezüglich des grenzüberschreitenden Regionalentwicklungskonzeptes für die Großregion wurde beispielsweise nach umfassenden Diskussionen über die Vorgehensweise ein politischer Konsens erzielt, das Konzept für den Gesamtraum zu erstellen. Offene Punkte zur Vorgehensweise in Kernzonen bleiben: Wer definiert diese Kernzonen, und wie kann die grenzüberschreitende Kooperation in unterschiedlichen Geschwindigkeiten durchgeführt werden, ohne andere Räume in ihrer potenziellen Entwicklung auszublenden?

3 Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit: Welche Handlungsbedarfe gibt es?

Die potenziellen neuen wie altbekannten Chancen und Hemmnisse der grenzüberschreitenden Kooperation wurden in den vorhergehenden Beiträgen anhand ausgewählter Bereiche aufbereitet und kritisch beleuchtet. Bezüglich der Zukunftsaussichten für Grenzregionen lassen sich aus diesen unterschiedlichen Perspektiven drei grundsätzliche Aspekte ableiten, die für eine zukunftsfähige Entwicklung der Zusammenarbeit von Grenzregionen vonseiten der Wissenschaft und Praxis sowie der Politik – auf allen Ebenen – berücksichtigt werden sollten. Diese Aspekte werden nachfolgend aufgezeigt und in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

3.1 Der Bedarf an Ressourcen („Support“)

Die Rolle der finanziellen Förderung durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG hat sich als wichtige Ressource und vielfach als Motor für grenzüberschreitende Kooperation herauskristallisiert. Eine Kontinuität von INTERREG ist daher maßgeblich, um in Zukunft eine intensive Zusammenarbeit in Grenzräumen zu gewährleisten. Hierzu würde auch eine langfristige Verpflichtung vonseiten der EU gehören, um über den Zeitraum der Programmperioden hinaus eine Perspektive für die Zusammenarbeit in Grenzräumen zu schaffen.

Für eine effiziente Durchführung der grenzüberschreitenden Kooperation sind aber auch die personellen Ressourcen entscheidend. Hier zeigen sich zwei Trends: Je kleiner die Gebietseinheit, umso weniger personelle Kapazitäten stehen im alltäglichen Aufgabenfeld der räumlichen Planung zur Verfügung, um aktiv und gestaltend an der Raumentwicklung der Grenzregionen mitzuwirken. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird häufig von einzelnen Personen maßgeblich vorangebracht. Diese Personen sind in der Lage, Kontinuität zu gewährleisten und sich aktiv als Katalysatoren in Netzwerke und Prozesse der grenzüberschreitenden Kooperation einzubringen. Als Schlüsselfiguren prägen sie die jeweiligen Grenzregionen maßgeblich über viele Jahre hinweg. Diese personelle Kontinuität stellt sicherlich einen Erfolgsfaktor dar.

Die Schaffung verlässlicher personeller Kapazitäten auf allen Ebenen der räumlichen Planung und für alle Gebietseinheiten sollte ein wichtiges Anliegen sein und grundsätzlich auch unabhängig von INTERREG-Projekten funktionieren. Eine Ausstattung der grenzüberschreitenden Strukturen und Arbeitsfelder mit eigenen Budgets ist ein sinnvoller Weg in eine zunehmende Professionalisierung und Verstetigung der grenzüberschreitenden Kooperation.

3.2 Die Fokussierung auf kritische Punkte der Entwicklung („Bottlenecks“)

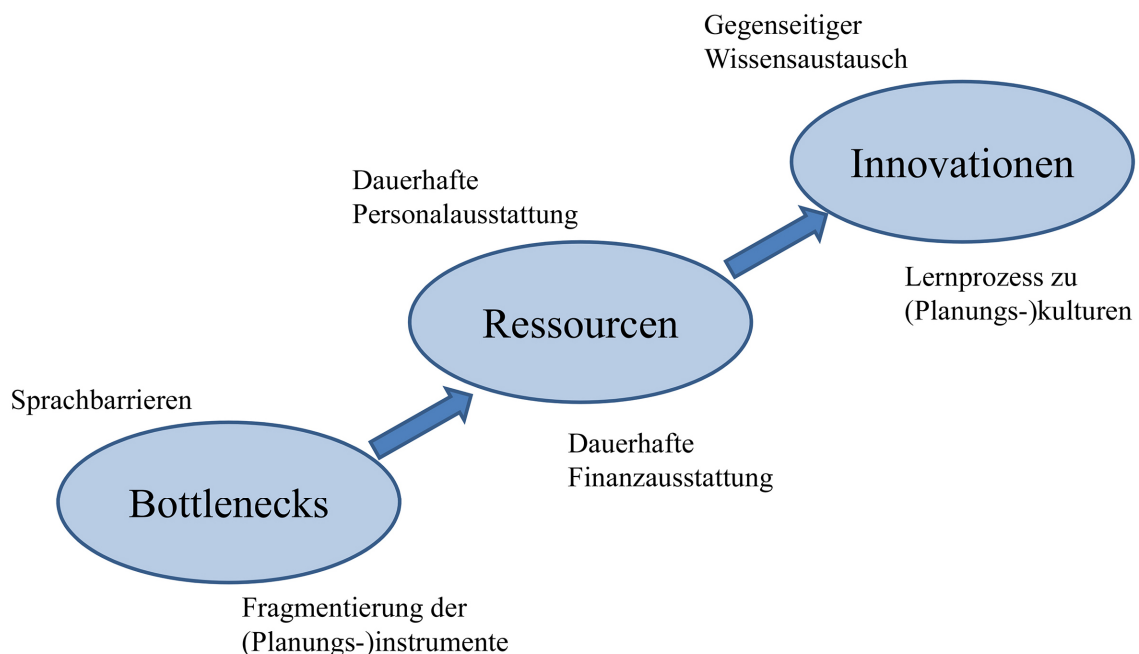
Trotz jahrzehntelanger Traditionen in der grenzüberschreitenden Kooperation konnten wesentliche grenzüberschreitende Entwicklungen, u. a. im Bereich der schienengebundenen Mobilität, nicht entscheidend vorangebracht werden. Tatsächlich entsteht der Eindruck, als wären über viele Jahre hinweg insbesondere die vermeintlich unkritischen Bereiche der Kooperation vorangetrieben worden, z. B. im Kultur- oder Tourismusbereich. Dies war sicherlich notwendig, um Kooperation zu erproben und Erfolge vorweisen zu können, die den Weg für Projekte mit schwierigerem Abstimmungsbedarf ebnen können. Im Rahmen der Diskurse der LAG-Arbeitsgruppe „Border Futures“ sowie im Rahmen des LAG-Planerforums 2015 wurde hierzu mehrfach und auch aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven die Forderung geäußert, dass es nun an der Zeit sei,

Kernprobleme und kritische Punkte anzugehen. Das Aufgreifen der tatsächlichen „Bottlenecks“, die die entscheidenden Hemmnisse einer integrierten Raumentwicklung darstellen, wäre die nächste Dimension der grenzüberschreitenden Kooperation.

3.3 Neue Denkweisen und Innovationen zulassen („Innovation“)

Nachdem Konsens besteht, dass eine finanzielle und personelle Basis in der grenzüberschreitenden Kooperation benötigt wird, und nachdem gleichzeitig auf viele Jahre der Erfahrung und der Erfolge der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumplanung zurückgeblieben werden kann, erscheint es dennoch geboten, nicht in herkömmlichen Strukturen und Denkmustern zu verweilen. Vielmehr sollte die Rolle zukunftsfähiger Grenzregionen als Labore der Innovation für räumliche Entwicklungen, Planungen und Strategien herausgestellt werden. Wie können beispielsweise systematisch gute Beispiele aus anderen Grenzräumen übertragen werden? Wie lassen sich innovative Lösungen und neue konzeptionelle Vorstellungen, z.B. im Kontext „metropolitaner Grenzregionen“ operationalisieren? Diese und weitere Fragen machen Grenzregionen zu einem zukunftsorientierten Aufgabenfeld für die raumwissenschaftliche Forschung und Praxis. Grenzregionen sind aus Sicht der LAG-Arbeitsgruppe „Border Futures“ in besonderem Maße dazu geeignet, Labore für vergleichende Ansätze und integrative Strategien räumlicher Planung zu etablieren, die unabhängig von bzw. zusätzlich zu nationalen Logiken „funktionieren“. In diesen diskursiven Lernprozessen zu Raumplanung und Raumentwicklung können grenzüberschreitende Antworten auf sich verändernde Rahmenbedingungen mit interkulturellen Diskursen verzahnt werden.

Abb. 1: Schema der Hemmnisse und Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit



Quelle: Eigene Darstellung

Literatur

Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009): En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (eds.): Planning Cultures in Europe – Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham, 39-62.

Autorinnen

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum- und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und dem Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation. Mitgliedschaften u.a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think Tanks der Forschung und Politikberatung, u.a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des Center for Border Studies der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Patrice Harster, Kristine Clev

Die Gebietsreform in Frankreich

Gliederung

- 1 Ausgangslage
- 2 Inhalte des Reformpakets
- 3 Auswirkungen der Reformen auf den Raum
- 4 Perspektiven

Literatur

Kurzfassung

In Frankreich sind in den vergangenen zwei Jahren umfassende Gesetzesreformen verabschiedet worden, die darauf zielen, die territoriale Architektur der Republik zugunsten von mehr Transparenz und Effizienz der öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu verändern. Im Fokus der Reformen stehen die Metropolen, die Zusammenlegung von Regionen und die Neuregelung der Kompetenzen der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die grenzüberschreitende Kooperation am Oberrhein und in der Großregion wird durch die Reformen berührt, aber nicht infrage gestellt.

Schlüsselwörter

Frankreich – Territorialreform – Région – Grand Est – Département – interkommunale Zusammenschlüsse – grenzüberschreitende Kooperation

Territorial reform in France

Abstract

In the last two years comprehensive legislative reforms have been passed in France. These reforms aim to change the territorial architecture of the republic to ensure increased transparency and efficiency in public administration in the long term. The reforms focus on the metropolises, the merging of regions and the reorganisation of the competences of the various levels of regional bodies. Cross-border cooperation on the Upper Rhine and in the Greater Region is affected but not called into question by the reforms.

Keywords

France – territorial reform – région – Grand Est – département – inter-municipal mergers – cross-border cooperation

1 Ausgangslage

Die Gebietsreform in Frankreich hat Auswirkungen auf die beiden untersuchten Grenzräume Großregion und Oberrheinregion. Daher werden die wesentlichen raumrelevanten Änderungen dieser Reform nachfolgend kurz skizziert.

Frankreich umfasst vier lokale Verwaltungsebenen, die sich die Kompetenzen teilen: Kommunen (36.700), interkommunale Zusammenschlüsse (2.600), Départements (101) und Regionen (22). Dieses Stapeln von Verwaltungsebenen wird häufig als „territorialer Blätterteig“ (*mille-feuille territorial*) bezeichnet. Diese Form der Organisation ist für den Bürger undurchsichtig und schadet der Effizienz der öffentlichen Politik.

Ein umfassendes Reformpaket¹ sieht vor, die territoriale Architektur der Republik zu verändern, mit dem Ziel, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und die Bürgerbelange besser zu berücksichtigen.

2 Inhalte des Reformpakets

Ein erstes Legislativvorhaben ist im Januar 2014 umgesetzt worden mit dem Gesetz zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Politik und Stärkung der Metropolen (LOI n° 2014-58 vom 27. Januar 2014). Die Schaffung eines neuen Status für die Metropolen ist der erste Schritt in Richtung einer Klärung der Kompetenzen auf lokaler Ebene. Am 1. Januar 2015 entstanden auf dieser Grundlage die Metropolen Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg (Eurométropole de Strasbourg) und Montpellier.

Die neuen Verwaltungseinheiten sollen insbesondere einen Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik des Landes leisten und verfügen über weitergehende Kompetenzen. Metropolen in Grenzlage (Lyon, Strasbourg) können grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen beitreten. Die Eurométropole de Strasbourg hat mit ihrer Gründung alle Kompetenzen der früheren *Communauté urbaine de Strasbourg* (CUS) übernommen, ergänzt um neue Pflichtkompetenzen².

Das zweite Legislativpaket, das ebenfalls für die grenzüberschreitende Kooperation von Bedeutung ist, umfasst das Gesetz zur Abgrenzung der Regionen und zu den Wahlen auf regionaler und departementaler Ebene (LOI n° 2015-29 vom 16. Januar 2015), mit dem die Anzahl der Regionen von 22 auf 13 reduziert wurde. Das Gesetz legt die neue Abgrenzung der Regionen fest. Diese „neue Karte der Regionen“ ist im Dezember 2014 – gegen den ausdrücklichen Willen der Region Elsass – beschlossen worden. Begründet wird die Zusammenlegung und damit Bildung größerer Regionen mit dem Ziel, die Re-

¹ Das Reformpaket setzt sich im Wesentlichen zusammen aus folgenden drei Gesetzen: LOI n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) vom 27. Januar 2014 in der im Journal Officiel (JO) n°0023 vom 28. Januar 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

LOI n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vom 16. Januar 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0014 vom 17. Januar 2015, S. 777 veröffentlichten Bekanntmachung.

LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°182 vom 8. August 2015 veröffentlichten Bekanntmachung.

² Vgl. Décret n° 2014-1603 portant création de la métropole dénommée « Eurométropole de Strasbourg » vom 23. Dezember 2014 in der im Journal officiel „Lois et Décrets“ (JORF) n°0298 vom 26. Dezember 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

Zum 1. Januar 2017 hat die Eurométropole de Strasbourg weitere Kompetenzen vom Département du Bas-Rhin übernommen (departementales Straßennetz im Bereich der Eurométropole, Sozialhilfefonds, Solidaritätsfonds Wohnen, Jugendhilfefonds). Vgl. Fortier, Jacques: Décentralisation : Ce qui bouge le 1er janvier. In: Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA), Ausgabe vom 1. Januar 2017, S. 12.

gionen als Wirtschaftsräume zu stärken, ihnen mehr Kompetenzen zu übertragen und insbesondere mehr Instrumente im Bereich der Wirtschaftsförderung an die Hand zu geben.

Die beschlossene Zusammenlegung der Regionen trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Für den Grenzraum zu Deutschland und somit für das Gebiet der LAG ist die folgende Neugliederung von Bedeutung: Der Zusammenschluss der Regionen Elsass, Lothringen und Champagne-Ardenne zur neuen Region Grand Est.³ Diese Region wird durch ihren neuen Zuschnitt die grenzüberschreitenden Kooperationsräume Großregion und Oberrheinregion einander weiter annähern.

Das dritte Paket betrifft das am 7. August 2015 in Kraft getretene Gesetz zur territorialen Neuorganisation der Republik (LOI n° 2015-991 vom 7. August 2015). Zentrales Ziel des Gesetzes ist es, die territoriale Organisation des Landes neu zu regeln, indem die Kompetenzen der verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Regionen, Départements, interkommunale Zusammenschlüsse, Gemeinden) gesetzlich festgeschrieben werden. Die bisher gültige „Allgemeinzuständigkeitsklausel“ ist weitgehend entfallen, insbesondere für die Regionen und Départements.⁴ Die Regelungsinhalte des Gesetzes sind von Belang für die räumliche und auch grenzregionale Entwicklung und beinhalten im Einzelnen folgende relevante Abschnitte:

In Abschnitt I (Artikel 1–13) geht es um die Weiterentwicklung und Stärkung der regionalen Ebene zugunsten einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung:

- Definition der Zuständigkeiten der Regionen in den durch das Gesetz vorgegebenen Bereichen (Wohnungswesen, Stadtpolitik und städtische Erneuerung)
- Zuweisung von Kompetenzen im Bereich Wirtschaft und Wirtschaftsförderung, im Verkehrsbereich, für die Verwaltung des öffentlichen departementalen Straßennetzes
- Zuweisung einer federführenden Kompetenz im Bereich Tourismus
- Einführung eines regionalen Plans zur Abfallvermeidung und -bewirtschaftung sowie eines Regionalplans für Raumordnung und nachhaltige Entwicklung

³ Die Region Grand Est im Nordosten Frankreichs erstreckt sich auf ca. 57.800 km² und zählt ca. 5.550.000 Einwohner. Die Region umfasst 200 Kantone und 5.195 Gemeinden. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt bei 97 Einw./km², wobei die Region sehr unterschiedlich strukturierte Teilräume vereint (vgl. Atlas de la région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine, URL: <http://www.grandest.fr/atlas/> (Stand: 30. März 2017)). Der Name „Grand Est“ ist das Ergebnis einer Bürgerbefragung und erlangte Rechtskraft per Décret n° 2016-1262 portant fixation du nom de la région Grand Est vom 28. September 2016 in der im Journal Officiel (JO) n°0227 vom 29. September 2016 veröffentlichten Bekanntmachung.

⁴ Die sogenannte „clause générale de compétence“ (Allgemeinzuständigkeitsklausel) gesteht einer Gebietskörperschaft einen generellen Handlungsspielsraum zu, ohne die Kompetenzen im Einzelnen zu benennen. Diese „clause générale de compétence“ war mit der LOI n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 zunächst abgeschafft worden, dann mit der LOI MAPTAM vom 27. Januar 2014 für die Départements und Régions wieder eingeführt worden, um schließlich mit der LOI NOTRe vom 7. August 2015 zugunsten präziser Kompetenzzuweisungen an Région und Département wieder zurückgenommen zu werden. Nach der heutigen Rechtslage gilt die Allgemeinzuständigkeitsklausel in Frankreich nur noch für die Kommunen. Vgl. Clause générale de compétence : une décision du Conseil institutionnel. URL: <http://www.vie-publique.fr/focus/clause-generale-competence-decision-du-conseil-constitutionnel.html> (Stand: 16.09.2016).

Abschnitt II (Artikel 14–23) zielt auf eine Rationalisierung der territorialen Organisation und die Erleichterung interkommunaler Zusammenschlüsse:⁵

- neue Zielvorgaben für interkommunale Zusammenschlüsse
- Anschluss/Integration bisher isolierter Gemeinden in interkommunale Zusammenschlüsse
- Stärkung der Pflichtaufgaben der interkommunalen Zusammenschlüsse
- Ergänzung des Aufgabenbereichs der interkommunalen Zusammenschlüsse in der Weise, dass sie als Anwärtler auf globale Finanzzuweisungen des Staates in Betracht kommen

Abschnitt III (Artikel 24–29) führt verschiedene Maßnahmen ein mit dem Ziel, die Solidarität und Gleichheit unter den Räumen zu sichern, u. a.:

- vorrangige Kompetenz des Départements für den Bereich „soziale und räumliche Solidarität“
- gemeinsam wahrgenommene Kompetenz für die Bereiche Kultur, Sport und Tourismus mit Einführung von zentralen Anlaufstellen

3 Auswirkungen der Reformen auf den Raum

Die Gemeinde bleibt mithin die einzige gebietskörperschaftliche Ebene, für die die Allgemeinzuständigkeitsklausel weiterhin gilt.⁶ Dies ermöglicht es der Gemeinde, sich grundsätzlich um alle Alltagsbelange ihrer Bürger zu kümmern.

Gestärkt wird die lokale Ebene außerdem durch neue Instrumente zur Förderung kommunaler Zusammenschlüsse zu sogenannten neuen Gemeinden (*communes nouvelles*), deren Status mit dem Gesetz zur Reform der Gebietskörperschaften (2010)⁷ eingeführt wurde. Die *commune nouvelle* ist eine Gebietskörperschaft, die mehrere benachbarte Gemeinden zusammenfasst und ersetzt. Ein neues Gesetz sieht vor, dass die Gemeinden, die sich für diesen Schritt entscheiden, von finanziellen Anreizen profitieren.⁸

Die grenznahen *communautés de communes* (CDC du Pays de Wissembourg, CDC du Sauer-Pechelbronn, CDC de l'Outre-forêt, CDC du Pays Rhénan, CDC de la Plaine du Rhin) haben Interesse signalisiert, dem EVTZ Eurodistrikt PAMINA als Mitglied beizutreten, wodurch die lokale Verankerung des Eurodistrikts weiter gefestigt würde.

Die *Départements* nehmen künftig im Wesentlichen soziale Aufgaben (Solidarität) wahr mit einem besonderen Fokus auf Vorsorgemaßnahmen, auf Menschen in Notlagen, auf die Kleinkindbetreuung und den Autonomieerhalt älterer Personen. Dazu kommen Aufgaben im Bereich der territorialen Solidarität in Form z. B. der Entwicklung und Bereitstellung der notwendigen technischen und fachlichen Kapazitäten zur Begleitung und

⁵ Interkommunale Kooperation auf öffentlich-rechtlicher Ebene findet in Frankreich in der Rechtsform des *établissement public de coopération intercommunale* (Einrichtung mit Finanzhoheit und rechtlich regeltem Zuständigkeitsbereich) statt. Zu den verschiedenen als EPCI organisierten Verbundtypen zählen insbesondere: *communautés de communes* (gebildet per Gesetz vom 6. Februar 1992), *communautés urbaines* (Gesetz vom 31. Dezember 1966), *communautés d'agglomération* (Gesetz vom 12. Juli 1999) und *métropoles* (Gesetze vom 16. Dezember 2010 und 27. Januar 2014).

⁶ Vgl. Fußnote 4.

⁷ LOI n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 in der im Journal Officiel (JO) n° 0292 vom 17. Dezember 2010, S. 22146 veröffentlichten Bekanntmachung.

⁸ LOI n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vom 13. März 2015 in der im Journal Officiel (JO) n° 0064 vom 17. März 2015, S. 4921 veröffentlichten Bekanntmachung.

Unterstützung der Gemeinden und interkommunalen Zusammenschlüsse in solchen Bereichen, in denen sie nicht über entsprechende Ressourcen verfügen (Straßenbau, Wohnungswesen etc.).

Andere bisherige Zuständigkeiten des Département werden sukzessive an andere Gebietskörperschaften übertragen; so gibt das Département Bas-Rhin Kompetenzen an die Eurometropole Strasbourg⁹ und an die Région Grand Est¹⁰ ab. Die genauen Modalitäten der Übertragung (finanzielle Mittel, Beschäftigte etc.) werden in Vereinbarungen zwischen dem Département, der Région und der Eurométropole de Strasbourg geregelt.

4 Perspektiven

Die Regionen als Schlüsselakteure der Wirtschaftspolitik auf subnationaler Ebene werden gestärkt: Ihnen wurde per Gesetz¹¹ die Aufgabe übertragen, bis zum 1. Januar 2017 einen Plan zur wirtschaftlichen Entwicklung, Innovation und Internationalisierung zu erarbeiten¹² sowie das künftige Management der Häfen und Flughäfen zu übernehmen. Sie sind federführend zuständig für den regionalen Schienenverkehr (TER) und den öffentlichen Überland-Busverkehr sowie für das öffentliche Straßennetz. Zudem stellen sie seit 2014 die Verwaltungsbehörde für europäische Fördermittel und sind seit dem 1. Januar 2015 voll verantwortlich für die berufliche Ausbildung.

Die Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit lassen sich zum heutigen Zeitpunkt nicht im Detail absehen (vgl. MOT 2015). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die neu zusammengeschlossenen größeren Regionen bestehende Mitgliedschaften und formalrechtliche Verpflichtungen der früheren Regionen übernehmen (z. B. ist die Région Grand Est Mitglied im EVTZ Eurodistrikt PAMINA), sofern nicht explizit anderslautende Beschlüsse gefasst werden.

Die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Kooperation der Regionen und Départements wird durch die Reformen nicht infrage gestellt; beide Gebietskörperschaften können sich im Rahmen ihrer eigenen und gemeinsam wahrgenommenen Kompetenzen weiterhin grenzüberschreitend engagieren. So besteht u. a. die Möglichkeit, im Kontext der Erarbeitung von regionalen Plänen und Programmen¹³ Bereiche vorzusehen, die sich explizit grenzüberschreitenden Aspekten widmen, und/oder die Nachbarregionen an der Erarbeitung von Planungsdokumenten zu beteiligen. In diesem Sinne wird am Oberrhein und insbesondere im Eurodistrikt PAMINA die formale und informelle grenzüberschreitende Beteiligung bei umwelt- bzw. raumrelevanten Vorhaben, Plänen und Programmen in ihrer bisherigen bewährten Praxis auch künftig weiterverfolgt. Dies gilt in besonderem Maße für den gerne als „Schéma des schémas“ („Plan der Pläne“) bezeichneten SRADDET, der für die Région Grand Est bis Ende 2018 erarbeitet werden soll. Da die Région Grand Est die am stärksten durch grenzüberschreitende Verflechtungen und Kooperationen geprägte französische Region ist, bestehen hier gewichtige Argumente,

⁹ Vgl. Décret n° 2014-1603 portant création de la métropole dénommée « Eurométropole de Strasbourg » vom 23. Dezember 2014 in der im Journal officiel „Lois et Décrets“ (JORF) n° 0298 vom 26. Dezember 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.

¹⁰ Die Kompetenzübertragung an die Région Grand Est betrifft insbesondere den Bereich der Wirtschaftsförderung sowie den Verkehr (außerstädtischer Busverkehr und Schülerbeförderung).

¹¹ LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015.

¹² Die Verabschiedung des SRDEII Grand Est durch den Regionalrat ist vorgesehen am 28. April 2017 (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/srdeii/>) (Stand: 30. März 2017).

¹³ Z. B. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/srdeii/>) oder Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) (vgl. URL: <http://www.alsacechampagneardennelorraine.eu/sraddet/>).

dem grenzüberschreitenden Ansatz im Rahmen der Ko-Konstruktion des SRADDET angemessen Raum zu geben.

Literatur

- Décret n° 2016-1262 portant fixation du nom de la région Grand Est vom 28. September 2016 in der im Journal Officiel (JO) n°0227 vom 29. September 2016 veröffentlichten Bekanntmachung.
- Fortier, J. (2017): Décentralisation: Ce qui bouge le 1er janvier. In: Dernières Nouvelles d'Alsace (DNA) Ausgabe 1.1.2017: 12, Straßburg.
- LOI n° 2010-1563 portant réforme des collectivités territoriales vom 16. Dezember 2010 in der im Journal Officiel (JO) n°0292 vom 17. Dezember 2010, S. 22146 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) vom 27. Januar 2014 in der im Journal Officiel (JO) n°0023 vom 28. Januar 2014 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral vom 16. Januar 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0014 vom 17. Januar 2015, S. 777 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes vom 13 März 2015 in der im Journal Officiel (JO) n°0064 vom 17. März 2015, S. 4921 veröffentlichten Bekanntmachung.
- LOI n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vom 7. August 2015, in der im Journal Officiel (JO) n° 182 vom 8. August 2015 veröffentlichten Bekanntmachung.
- MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière (eds.) (2015): Nouvelles régions françaises et réforme territoriale: quels effets sur la coopération transfrontalière?
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Communiqués_Presentations/Note_Nouvelles_regions_francaises_reforme_territoriale.pdf (04.04.2017).

Autoren

Kristine Clev (*1965), Lauterbourg. Referentin für Raumentwicklung, Verkehr und Öffentlichkeitsarbeit des EVTZ Eurodistrikt PAMINA.

Dr. **Patrice Harster** (*1960), Lauterbourg. Geschäftsführer des EVTZ Eurodistrikt PAMINA.

Karina Pallagst

Ausgewählte grenzüberschreitende Kooperationsformen und die INTERREG-Förderung in Europa

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grenzüberschreitende Kooperationsformen
 - 2.1 Kooperationsformen auf europäischer Ebene
 - 2.2 Kooperationsformen auf zwischenstaatlicher Ebene
 - 2.3 Kooperationsformen auf gliedstaatlicher Ebene (Bundesland, Provinz, autonome Region, Kanton)
 - 2.4 Kooperationsformen auf regionaler Ebene
 - 2.5 Kooperationsformen auf kommunaler Ebene
- 3 Förderung und Strukturbildung durch INTERREG und Erwartungen an die neue Programmperiode
 - 3.1 Thematische Konzentration
 - 3.2 Ergebnisorientierung und zunehmende Bedeutung von Indikatoren
 - 3.3 Erleichterungen durch Vereinfachungen bei der Projektumsetzung
 - 3.4 Neuer Interventionsbereich „Beschäftigung“: Neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Arbeitsmärkte

Literatur

Kurzfassung

Dieser Beitrag präsentiert eine Einführung in Kooperationsformen auf europäischer, zwischenstaatlicher, gliedstaatlicher, regionaler sowie kommunaler Ebene. Ebenso wird die Gemeinschaftsinitiative INTERREG als wesentliches Förderinstrument grenzüberschreitender Kooperation vorgestellt. Dieser Exkurs liefert somit Hintergrundwissen für viele der in diesem Band enthaltenen Beiträge.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Kooperationsformen – INTERREG – Strukturpolitik der EU – Förderperiode – EVTZ

Selected cross-border forms of cooperation and INTERREG-funding in Europe

Abstract

This paper presents an introduction to forms of cooperation on European, national, state, regional and municipal levels. The EU initiative INTERREG is described as a significant funding instrument for cross-border cooperation. This discussion thus provides background knowledge for many of the papers found in this volume.

Keywords

Cross-border forms of cooperation – INTERREG – EU structural policy – funding period – EGTC

1 Einleitung

Die im Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith in diesem Band dargestellten theoretischen Erkenntnisse manifestieren sich auch in der Art und Weise, wie grenzüberschreitende Kooperationen institutionalisiert und organisiert werden.

Entsprechend dem europaweiten Trend zur Regionalisierung im Sinne des Neuen Regionalismus sowie von *Regional Governance* und *Cross-border Governance*, wie vorgehend skizziert wurde, hat die Zusammenarbeit in Grenzregionen einen Aufschwung erfahren. Nachfolgend werden ausgewählte Formen vorgestellt, die für das Gebiet der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland relevant sind, und anhand von Beispielen aus diesem Raum illustriert. Organisierte Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind mittlerweile in ganz Europa entstanden – so auch im Gebiet der LAG –, und sie haben eine lange Tradition. Häufig beginnen sie als weiche Formen der Kooperation über sog. „*soft spaces of governance*“ als „*‘in-between’ spaces of governance that exist outside, alongside or in-between the formal statutory scales of government, from area masterplans to multiregional growth strategies*“ (Houghton/Allmendinger/Oosterlynck 2013). Eine Verstetigung zunächst informeller Initiativen erfolgt im Laufe der Zeit im Rahmen der Weiterentwicklung von Kooperationsinitiativen beinahe unabdingbar. Damit verbunden ist die Wahl bestimmter harter Kooperations- und Organisationsformen, von denen eine große Zahl zur Verfügung steht.

Kooperationsformen im grenzüberschreitenden Kontext basieren auf unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten, so z.B. Vereine, kommunale Zweckverbände oder – als Sonderform speziell für europäische Kooperationen – Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Bevor anhand der o.g. Unterscheidung die Organisationsformen kurz vorgestellt werden, soll kurz auf die rechtlichen Grundlagen grenzüberschreitender Kooperation eingegangen werden.

Erste Überlegungen zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens für grenzüberschreitende Aktivitäten in Europa bestanden bereits seit den 1960er Jahren. Durch das Rahmenübereinkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften¹ wurde hierfür der erste Grundstein gelegt. Gemäß Art. 2 Abs. 1 und 2 des Abkommens können sich Körperschaften, Behörden oder Organe, die örtliche und regionale Aufgaben wahrnehmen und die nach dem innerstaatlichen Recht jedes Staates als

¹ Vgl. Europäisches Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vom 21.5.1980.

solche betrachtet werden, zur Weiterentwicklung von nachbarschaftlichen Beziehungen sowie zum Abschluss von Vereinbarungen zusammenschließen (siehe auch Beitrag Caesar/Pallagst in diesem Band). Mittlerweile wurde das Abkommen von 40 Staaten des Europarates unterzeichnet. Lange Zeit wurde für grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage kaum eine Möglichkeit gesehen, da die Staaten ihre Souveränität nicht auf eine übergeordnete Körperschaft eingeschränkt sehen wollten (Gabbe 1992). Während Vereine oder Zweckverbände auf dem jeweiligen Landesrecht aufbauen, wurde mit dem EVTZ erstmals ein Instrument der Zusammenarbeit auf gemeinschaftlicher Ebene ins Leben gerufen, das mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Dies trägt maßgeblich zur Erleichterung grenzüberschreitender Zusammenarbeit bei. Mittels EVTZ werden Kooperationsverbünde geschaffen, die handlungsfähig sind, Projekte oder Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit durchzuführen. EVTZ setzen sich aus Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und/oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammen.

Kooperationsformen grenzüberschreitender Zusammenarbeit setzen dabei auf unterschiedlichen Ebenen an (Mehrebenenpolitiken), wobei sich die folgenden unterscheiden lassen (modifiziert auf der Basis von Bleicher 1981):

- Europäische Ebene
- Zwischenstaatliche Ebene
- Gliedstaatliche Ebene
- Regionale Ebene
- Kommunale Ebene

Nachfolgend werden diese o.g. Kooperationsformen grenzüberschreitender Kooperation dargestellt, wobei jeweils Beispiele aus den Grenzregionen im Gebiet der LAG herangezogen werden, um das breite Spektrum der Kooperationsformen, wie es sich inzwischen darstellt, aufzuzeigen. Aufgrund der Vielzahl an Gremien und Organisationen kann dabei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

2 Grenzüberschreitende Kooperationsformen

2.1 Kooperationsformen auf europäischer Ebene

Bereits auf europäischer Ebene bestehen Initiativen, die sich mit Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation befassen. Hier ist z. B. die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) zu nennen, die – organisiert als eingetragener Verein – seit 1971 eine Plattform für den gemeinsamen Erfahrungsaustausch von Grenzregionen liefert. Die Großregion ist als großflächiger Verband Teilmitglied der AGEG, der Verband Südlicher Oberrhein ist Vollmitglied.

Auch der Initiativkreis europäischer Grenzregionen (IMeG) ist hier zu nennen, der seit 2011 – initiiert über ein Modellvorhaben der Raumordnung des Bundes – gewissermaßen als lernendes Netzwerk die spezifischen Entwicklungschancen der Grenzregionen stärken und Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Raumentwicklung abbauen soll. Ausgangspunkt für den IMeG war das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“ (Laufzeit Januar 2008 bis Mai 2011). Im Rahmen des IMeG werden Strategien und Projekte entwickelt, die auf funktionale Integration und großräumige Partnerschaften abzielen und über ein Konzept der starken Grenzregionen als Entwicklungsmotoren fungieren.

Bezug wird dabei auf die Leitbilder der Raumentwicklung genommen, um die Politiken des Bundes und der Länder für diese Grenzregionen besser in Einklang zu bringen (Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen 2013). Zu den Gründungsmitgliedern des IMeG gehören die Euregio Maas-Rhein, die Großregion, die Trinationale Metropolregion Oberrhein und die Bodenseeregion (siehe auch Beitrag Hartz in diesem Band).

2.2 Kooperationsformen auf zwischenstaatlicher Ebene

Auf der zwischenstaatlichen Ebene bestehen Raumordnungskommissionen bzw. Regierungskommissionen als wesentliche Organisationsform, die sich entweder bi- oder multilateral der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widmen. Die deutsch-französische Regierungskommission wurde bereits 1969 gegründet, die deutsch-belgische im Jahr 1971.

Als rechtlicher Rahmen ist des Weiteren das sog. „Karlsruher Übereinkommen“ von 1996 zu nennen, das Organisationsformen grenzüberschreitender Natur zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz regelt.

2.3 Kooperationsformen auf gliedstaatlicher Ebene (Bundesland, Provinz, autonome Region, Kanton)

In Deutschland als föderalem Staat wird der Ebene der Bundesländer eine wichtige Rolle auch in der Ausgestaltung grenzüberschreitender Kooperation zugewiesen. Als wesentliche multilaterale gliedstaatliche Kooperationsform kann die Großregion gewertet werden, da das Gebiet der Großregion die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Saarland umfasst.² Im Folgenden werden Organisationsformen der Großregion auf gliedstaatlicher Ebene kurz beschrieben.

Der Gipfel der Großregion stellt die maßgebliche Organisationsform dar. Die regelmäßigen Gipfeltreffen der höchsten politischen Vertreter des erweiterten SaarLorLux-Raumes wurden 1994 beschlossen. Bei den Gipfeln handelt es sich um das zentrale politische Organ der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit im erweiterten SaarLorLux-Raum. Sie liefern Anstöße zur grenzüberschreitenden Entwicklung und legen die allgemeinen politischen Orientierungen fest. Hierbei behandeln die Gipfel Fragestellungen der Zusammenarbeit, die die Partnerregionen betreffen, und sprechen dazu Empfehlungen aus. Beim regelmäßigen Gipfeltreffen kommen die Regierungschefs des Großherzogtums Luxemburg, des Landes Rheinland-Pfalz, des Saarlandes, der Walonischen Region, der Französischen Gemeinschaft Belgiens, der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, der Region Lothringen, des Regionalrats Lothringen, des Generalrats des *Départements Meurthe-et-Moselle* und des Generalrats des *Départements Moselle* zusammen (Saarland 2014). Auf gliedstaatlicher Ebene können des Weiteren Ausschüsse gebildet werden. So wurde 1996 der Wirtschafts- und Sozialausschusses für den erweiterten SaarLorLux-Raum gebildet, der sich als Beratungsgremium des Gipfels gemeinsamen grenzüberschreitenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen widmet. Als weiteres gliedstaatliches Gremium wurde der Interregionale Parlamentarierrat (IPR) 1986 ins Leben gerufen (siehe auch Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

² Für eine ausführliche Beschreibung siehe Niedermeyer/Moll (2007) sowie Dörrenbächer (2009).

2.4 Kooperationsformen auf regionaler Ebene

Der regionalen Ebene kommt im Spannungsfeld europäischer Integration besondere Bedeutung zu, wie im Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith in diesem Band dargestellt wurde. Als Form der Kooperation „an der Basis“ gestaltet sich die Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene, die europaweit stark verbreitet ist, vielfältig. Hier treffen unterschiedliche Organisationen zusammen, die zum Teil auf der kommunalen Ebene agieren (Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise), die aber auch in Zusammenschlüssen (Regionalverbände, Regionale Planungsgemeinschaften) auftreten können. Beispiele aus dem Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland sowie der Großregion und dem Oberrhein werden im Folgenden kurz skizziert.

Regionale grenzüberschreitende Kooperationen im Gebiet der Großregion:

- *Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz-Wallonien*
1971 beschloss die deutsch-französisch-luxemburgische Regierungskommission die Gründung der Regionalkommission Saarland – Lothringen – Luxemburg – Trier/Westpfalz (Näheres hierzu siehe Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).
- *Eurodistrikt Saar-Moselle*
Der Eurodistrikt Saar-Moselle wurde 1997 (zunächst als Verein „Zukunft Saar-Moselle Avenir“) von deutschen und französischen Gemeinden aus dem Grenzraum Saarbrücken/Moselle-Est gegründet. Um die Organisationsform weiter zu stärken, wurde 2010 ein Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) gegründet, der die grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit fördert. Mitglieder sind Kommunen und Kommunalverbände aus dem Gebiet von Saarbrücken, Völklingen bis Saargemünd, Forbach und St. Avold. Mithilfe des EVTZ ist vorgesehen, langfristig einen kommunal verfassten europäischen Gemeindeverband zu schaffen, der gleiche Lebensbedingungen, eine einheitliche Verwaltung und einheitliche Institutionen auf deutscher und französischer Seite bietet (Eurodistrikt Saar Moselle 2014).
- *EuRegio SaarLorLux+*
Innerhalb des Gebietes der heutigen Großregion wurde von kommunalen Vertretern im Jahre 1988 die Arbeitsgemeinschaft der Kommunen COMREGIO gegründet. Die Notwendigkeit einer institutionellen grenzüberschreitend tätigen Vertretung der kommunalen Interessen führte 1995 zur Gründung der EuRegio SaarLorLux+ als gemeinnützigem Verein nach luxemburgischem Recht (EuRegio SaarLorLux+ 2014). Die EuRegio SaarLorLux+ vertritt als Verband der Gemeinden die kommunalen Interessen gegenüber anderen grenzüberschreitenden Gremien sowie nationalen bzw. regionalen Behörden. Zu den Mitgliedern zählen Städte und Gemeinden aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Luxemburg und Lothringen.

Regionale grenzüberschreitende Kooperationen im Oberrheingebiet:

- *Oberrheinkonferenz*
Unter dem Dach der Regierungskommission wurden im Jahr 1975 der trinationale (deutsch-französisch-schweizerische) Regionalausschuss für das südliche Einzugsgebiet und der binationale Regionalausschuss für das nördliche Einzugsgebiet eingesetzt. 1991 erfolgte schließlich die Verbindung der beiden Regionalausschüsse zur deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz (siehe auch Beitrag Hartz/Caesar in diesem Band).

■ *Eurodistrict Regio Pamina*

Der Eurodistrict Regio Pamina ist seit 2003 als grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband organisiert. Der Zweckverband hat seinen Sitz in Frankreich und ist eine öffentliche Einrichtung in Form *eines syndicat mixte ouvert* entsprechend den Regelungen der Artikel L.5721-1 ff. des *Code Général des Collectivités Territoriales*. Aktuelle Themen und Projektinitiativen werden von den drei thematischen Ausschüssen „Raumentwicklung und Verkehr“, „Finanzen, Wirtschaft und Soziales“ sowie „Umwelt, Tourismus, Sport und Kultur“ diskutiert und in die Verbandsversammlung eingebracht (Eurodistrikt Regio Pamina 2014). Die Beschlüsse der Verbandsversammlung werden in den regelmäßig stattfindenden öffentlichen Sitzungen gefasst.

2.5 Kooperationsformen auf kommunaler Ebene

Im Rahmen der kommunalen Zusammenarbeit haben sich grenzüberschreitende Städtetnetze herausgebildet, die sich bestimmten Fragen der Raumentwicklung widmen. Für den Raum der LAG sind hier die folgenden von Bedeutung:

- Quattropole (Städte Saarbrücken, Metz, Luxembourg, Trier)
- Lela+ (Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Longwy, Arlon, Metz und Thionville)
- Oberrhein 2002 (Baden-Baden, Basel, Colmar, Freiburg, Karlsruhe, Lahr, Landau, Lörrach, Mulhouse, Offenburg und Strasbourg)³

Neben den gerade aufgezeigten Kooperationsformen, die dazu beitragen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu organisieren, ist die EU-Strukturpolitik für Grenzregionen im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit von Bedeutung. Im Folgenden wird das Programm INTERREG aufgrund seiner Bedeutung für die grenzüberschreitende Kooperation kurz erläutert.

3 Förderung und Strukturbildung durch INTERREG und Erwartungen an die neue Programmperiode

Als strukturbildender Rahmen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich seit 1990 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG herauskristallisiert (Manthey 1992). INTERREG, welches aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanziert wird, trägt der Tatsache Rechnung, dass an den europäischen Grenzen nach wie vor erhebliche Strukturschwächen und Disparitäten bestehen. Das Programm hat zum Ziel, die innergemeinschaftlichen Grenzgebiete besser in den europäischen Raum zu integrieren, wobei schwerpunktmäßig rückständige Gebiete, vom industriellen Niedergang betroffene Gebiete sowie ländliche Gebiete mit Entwicklungsrückstand in den Bereich der INTERREG-Förderung fallen. Heute zählt INTERREG zu den Zielen der Europäischen Kohäsionspolitik, mit der die „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ gefördert werden soll.⁴ Die zuständigen nationalen Behörden erarbeiten auf der Basis einer Bestandsaufnahme Programmvorschläge zur Förderung sowie Entwicklungsziele für die jeweilige Grenzregion.

Mittlerweile ist INTERREG in der 4. Programmperiode abgeschlossen. Für die Grenzräume des Gebietes der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland sind zwei Programmräume von Bedeutung: das INTERREG-Programm Großregion sowie das Programm für

³ Bezüglich dieses Städtetnetzes befindet sich mit Landau lediglich eine Stadt aus dem Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland unter den Mitgliedern.

⁴ INTERREG operiert dabei in drei Strängen: a) grenzüberschreitend, b) transnational; c) interregional.

den Oberrhein. Beide sollten im Sinne der Gemeinschaftsinitiative durch lokale und regionale Projekte zwischen Partnern aus den verschiedenen Gebieten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit intensivieren.

INTERREG hat sich für die grenzüberschreitende Kooperation in Europa durch seinen konkreten projektbezogenen Ansatz, der im Sinne des französischen *Aménagement du Territoire* agiert, insgesamt als bedeutende Maßnahme der europäischen Regionalentwicklung erwiesen. Die Problempunkte, die eine solch umfassende Programmförderung mit sich bringt, sind den Akteuren bekannt und liegen in der zunehmenden Bürokratisierung der Antragstellung sowie der Projektdurchführung und in der notwendigen Finanzierung, die insbesondere kleineren Kommunen vielfach den Zugang und die Projektteilnahme erschwert.

Trotz aller Komplexität, die die Gemeinschaftsinitiative INTERREG kennzeichnet, ist sie doch wesentlich für die Zukunftsfähigkeit der grenzüberschreitenden Kooperation in den Gebieten der Grenzümräume der LAG. Die im Beitrag Pallagst/Dörrenbächer/Weith in diesem Band beschriebene rationalistische Herangehensweise auf der Basis von politikwissenschaftlichen Klassifizierungen hat sich als wesentlicher „Driver“ für Kooperationen im grenzüberschreitenden Kontext herausgebildet. Die nächste Programmperiode mit INTERREG V ist mittlerweile im Gange, und die konkrete Projektförderung kann also weiterhin den Grenzümräumen zugutekommen.⁵

Als ausgewählte Akteure, die in die Umsetzung von INTERREG eingebunden sind, sehen Petra Schelkmann und Patrice Harster dabei insbesondere die folgenden neuen Aspekte:⁶

3.1 Thematische Konzentration

Die thematische Konzentration der Ressourcen auf wenige Prioritäten im Zusammenhang mit der Europa 2020-Strategie hat ihren Niederschlag in den Operationellen Programmen INTERREG V A gefunden. Nachdem INTERREG A bzw. das Programm zur europäischen territorialen Zusammenarbeit (ETZ) lange Zeit offener und damit auch thematisch breiter gefächert war als andere Programme der Struktur- und Kohäsionspolitik, gibt es nun auch hier Beschränkungen. Es bleibt abzuwarten, ob die erhofften Effekte im Sinne einer besseren Programmsteuerung und eines gezielteren Mitteleinsatzes in gewünschtem Maße eintreten oder ob diese Einschränkung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eher hinderlich ist.

3.2 Ergebnisorientierung und zunehmende Bedeutung von Indikatoren

Die Programme und Projekte sollen verstärkt auf messbare Ziele ausgerichtet werden, was anhand von Indikatoren überprüft werden soll. Darüber hinaus soll eine stärkere Orientierung an Zielvorgaben erfolgen. Neben den Zahlen sollten die Inhalte der Projekte, d. h. deren qualitativer Charakter, nicht außer Acht gelassen werden.

Dieser und der vorhergehende Aspekt werden die neue Programmperiode verändern und prägen.

⁵ Die Verordnungen für die Programmperiode 2014–2020 wurden am 20. Dezember 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

⁶ Die nachfolgenden Informationen wurden der TU Kaiserslautern von den Mitgliedern der AG Border Futures, Dr. Patrice Harster und Petra Schelkmann, für die Bearbeitung dieses Kapitels bereitgestellt.

3.3 Erleichterungen durch Vereinfachungen bei der Projektumsetzung

Sowohl die EU-Verordnungen zu den Struktur- und Kohäsionsfonds sowie zur ETZ als auch zahlreiche andere Kommissionsdokumente greifen den Aspekt der Vereinfachung auf und machen bisweilen sogar konkrete Vorschläge in diesem Bereich. Es ist begrüßenswert, dass das Operationelle Programm zum INTERREG V A-Programm am Oberrhein diese Vorschläge aufgreift und somit die Grundlage für ihre Umsetzung schafft. Die Rede ist hierbei insbesondere von sog. „vereinfachten Kostenoptionen“ wie Pauschalsätzen oder standardisierten Einheitskosten. Es handelt sich um Vereinfachungen, die vor allem der Projektebene zugutekommen, da sie die administrative bzw. finanzielle Umsetzung der Maßnahmen erleichtern. Mit diesen Vereinfachungen geht allerdings, wie zuvor angesprochen, ein Mehraufwand durch die thematische Konzentration und die zunehmende Bedeutung von Indikatoren einher.

3.4 Neuer Interventionsbereich „Beschäftigung“: Neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Arbeitsmärkte

Durch die Öffnung der ETZ für das thematische Ziel 8 (Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte) der ESI-Fonds und des dazugehörigen gemeinsamen strategischen Rahmens (EU Verordnung Nr. 1303/2013) werden neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Arbeitsmärkte geschaffen. Der Beschäftigungsbereich wurde bisher vorwiegend vom ESF adressiert, der sich im grenzüberschreitenden Kontext als schwierig einsetzbar und limitiert erwiesen hat. Einige grenzüberschreitende Arbeitsmärkte bieten allerdings wichtige Potenziale zur Verbesserung der Situation auf beiden Seiten der Grenze, was nicht nur wirtschaftlich wichtig ist, sondern auch der sozialen Inklusion zugutekommt. Das Operationelle Programm am Oberrhein greift das thematische Ziel 8 in seiner Prioritätsachse C auf. Erste Projekte sind bereits programmiert und decken auch den Ausbildungsbereich ab.

Literatur

- Bleicher, R. (1981) Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung: Bestandsaufnahme, rechtliche Würdigung und Möglichkeiten der Fortentwicklung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 67. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster.
- Dörrenbächer, H. P. (2009): Die Großregion – Institutionalisierung einer europäischen grenzübergreifenden Modellregion? In: Der Erdkundelehrer (1), 11-18.
- Euregio Saar Lor Lux+ (2014): Über uns.
<http://euregio.lu/de/a-propos/creation/>.
- Eurodistrikt Saar Moselle (2014): Perspektiven.
<http://www.saarmoselle.org/page292-perspektiven.html#top>.
- Gabbe (1992) EUREGIO – Regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der Basis. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 188. Hannover, 187-208.
- Haughton G.; Allmendinger, P.; Oosterlynck, S. (2013): Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality. In: Environment and Planning A (45), 217-234.
- Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (2013): Über IMeG.
<http://www.metropolitane-grenzregionen.eu/ueber>.
- Manthey, G. (1992) Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die Entwicklung der Grenzregionen – die INTERREG Initiative und andere begleitende Maßnahmen. In: ARL (Hrsg.):

Grenzübergreifende Raumplanung – Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 188. Hannover, 31-44.

Niedermeyer, M.; Moll, P. (2007): Saar-Lor-Lux – vom Montandreieck zur „Großregion“. Chancen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik in Europa. In: Dörrenbächer, H. P.; Kühne, O.; Wagner, J. M. (Hrsg.): Fünfzig Jahre Saarland im Wandel. Saarbrücken, 297-321.

Saarland (Hrsg.) (2014): Saar Lor Lux Institutionen.
<http://www.saarland.de/3365.htm> (28.07.2016).

Autorin

Prof. Dr.-Ing. **Karina Pallagst** (*1969) ist Professorin für Internationale Planungssysteme an der TU Kaiserslautern. Zuvor war sie Projektkoordinatorin am Center for Global Metropolitan Studies (GMS) der University of California at Berkeley sowie Projektleiterin am Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden. Sie ist Mitglied in zahlreichen Beiräten und Think Tanks der Forschung und Politikberatung, u. a. stellvertretende Sprecherin des universitären Potenzialbereiches „Region und Stadt“ der TU Kaiserslautern, Mitglied im Lenkungsausschuss des *Center for Border Studies* der Universität der Großregion und Mitglied im Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz.

Kurzfassung / Abstract

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Welche aktuellen Diskurse sind für Grenzräume relevant? Welche Chancen und Hemmnisse ergeben sich für eine integrierte territoriale Entwicklung aufgrund der spezifischen Situation von Grenzregionen? Wie lassen sich diese gezielt nutzen bzw. überwinden? Diese Fragen standen im Zentrum der Diskussionen im Rahmen der AG „Border Futures“. Grenzregionen wie die Großregion¹ oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein gehen weit über den engeren Grenzraum hinaus. Während die institutionellen Strukturen der Zusammenarbeit durch Abkommen und Organisationsformen verstetigt werden konnten, fehlen Instrumente, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angemessen reagieren zu können. Zunehmende grenzüberschreitende Verflechtungen, wirtschaftsstrukturelle Transformationsprozesse und neue Energiepolitiken in den nationalen Teilräumen wie auch der demografische Wandel stellen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor neue Herausforderungen. Hinzu kommen zunehmende räumliche Polarisierungen, die einerseits Fragen der Metropolisierung in urbanen Zentren sowie andererseits der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten betreffen und die Weiterentwicklung sowie Zukunftsfähigkeit der betroffenen Grenzräume beeinflussen. Aufbauend auf den Arbeiten der AG „Border Futures“ beleuchtet dieser Band die praxisrelevante Thematik der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit neueren Erkenntnissen der planungsrelevanten Grenzraumforschung im europäischen Kontext. Die Ergebnisse sollen einerseits für die Grenzräume im Gebiet der LAG nutzbar gemacht und andererseits in einen breiteren fachlichen Diskurs zur Weiterentwicklung grenzüberschreitender Zusammenarbeit eingebracht werden. Fragen einer zukunftsorientierten grenzüberschreitenden Governance, neuer räumlicher Funktionalitäten sowie neuer Planungsinstrumente spielen dabei ebenso eine Rolle wie die Möglichkeiten der derzeitigen Programmperiode der EU-Strukturpolitik für Grenzräume.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Raumplanung – Raumentwicklung – Grenzraum – Grenzregion

¹ Die Abkürzung „Großregion“ meint die Großregion Saarland – Lorraine – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonne – Communauté Française de Belgique und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière

Future viability of cross-border cooperation

What current discourses are relevant for border areas? What opportunities for and hindrances to integrated territorial development are created by the specific situation of border regions? How can these be utilised or overcome in a targeted fashion? These questions were central to the discussions of the working group “Border Futures”. Border regions like the Greater Region² or the Tri-national Metropolitan Region of the Upper Rhine extend far beyond the immediate area of the border. While institutional structures of cooperation can be stabilised with agreements and organisations, there is a lack of instruments with which cross-border cooperation can react to changes in its parameters. Cross-border cooperation faces new challenges from increasing cross-border interactions, processes of economic structural transformation, new energy policies in the national spaces, and demographic change. Another factor is increasing spatial polarisation, which influences the further development and future viability of the affected border areas, involving on the one hand issues of metropolisation in urban centres and, on the other hand, the provision of services of general interest in rural districts. Building on discussions of the working group “Border Futures”, this volume sheds light on the theme of practice-related cross-border cooperation with recent research relevant to planning in border regions in the European context. The findings are intended to be applied to the border areas in the territory of the Regional Working Group and should also contribute towards broader specialist discourse on the further development of cross-border cooperation. The issues of sustainable cross-border governance, new spatial functionalities and new planning instruments play a role here, as do the options provided by the current programme period of EU structural policy for border areas.

Keywords

Cross-border cooperation – spatial planning – border area – border region

² The abbreviation “Greater Region” refers to the Greater Region of Saarland – Lorraine – Luxembourg – Rhineland-Palatinate – Région Wallonne – Communauté Française de Belgique and the German-speaking community of Belgium.

ISBN 978-3-88838-409-7
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-410-3
(Print-Version)



9 783888 384103

www.arl-net.de